

**HUBUNGAN KELEMBAGAAN FORMAL DAN INFORMAL DALAM  
PROSES PERIZINAN (IMB) DENGAN MENGGUNAKAN IZIN PAKAI  
PADA TANAH ULAYAT DI KECAMATAN KURANJI  
KOTA PADANG**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Konsentrasi Manajemen Prasarana Perkotaan**

**Oleh:**

**EVANITA  
L4D 004 076**



**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2007**

**HUBUNGAN KELEMBAGAAN FORMAL DAN INFORMAL DALAM  
PROSES PERIZINAN (IMB) DENGAN MENGGUNAKAN IZIN PAKAI  
PADA TANAH ULAYAT DI KECAMATAN KURANJI  
KOTA PADANG**

**TESIS**

Diajukan kepada  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Konsentrasi Teknik Manajemen Prasarana Perkotaan  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

**EVANITA  
L4D 004 076**

Diajukan Pada Sidang Ujian Tesis  
Tanggal 31 Agustus 2007

Dinyatakan lulus  
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik  
Semarang, 31 Agustus 2007

Pembimbing II

Pembimbing I

**WIWANDARI HANDAYANI, ST, MT, MPS**

**Ir. JAWOTO SIH SETYONO, MDP**

**Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Apabila dalam tesis saya ternyata ditemui duplikasi, jiplakan (plagiat) dari tesis orang lain/Institusi lain, maka saya bersedia menerima sanksi untuk dibatalkan kelulusan saya dan saya bersedia melepaskan gelar Magister Teknik dengan penuh rasa tanggung jawab

Semarang, 31 Agustus 2007

Evanita  
NIM. L4D 004 076

Bacalah .....

Bacalah .....

Agar terpetik damai hati

Dan tergetar indahnya damba

Kupaskan tajamnya akal

Dan hisap saripati isi

Dan perkaya khasanah diri

Dengan setetes tinta samudra kebesaran Allah

Bacalah.....

*Iqra' bismí rabbíkal ladjí khalaaq*

(Yurnaldi, dari kumpulan sajak Mentawai 1993)

Dengan seuntai kalimat kuucapkan rasa syukur kepada-Mu

ya Tuhan

Karena Engkau beri aku kesempatan untuk meraih semua ini  
untuk membahagiakan orang-orang yang kucintai dan kusayangi, Ibunda dan

Ayahnda

Tanpa doa dan kasih sayangmu.....mustahil kuraih semua ini  
Terima kasih ku atas segala pengorbanan, doa dan dorongan dari yang kusayangi  
suami dan anak-anak ku tercinta...Takbir Sondang, Radha Shafira Putri,  
dan Ridho Habibi.....

## **ABSTRACT**

*The background of this research is a phenomenon of uncertified ownership of tanah ulayat (communal land) in which certification is a formal prerequisite in obtaining / arranging for permits to fulfill by all citizens including the owners of communal land. Office for City Planning and Interior of Padang City specifies a specific policy for uncertified communal land that community should fulfill requirements for IMB (Building Permit) by having a so-called “use permit” that is a formal letter which proves the ownership for as well as a permit to utilize the communal land. It is made by a chief of clan being authorized in arrangements for communal land, acknowledged by Head of Village and Head of Subdistrict. The use permit has no legality for there are no local regulations or Mayor’s Decree which stipulate it in building permit (IMB) arrangement for uncertified communal land.*

*This research aims to study and to analyze coordination among formal and informal institutions in permit arrangement (IMB) which utilizes the use permit for uncertified communal land in Padang city. The objective of research is focused on analysis of variables related to coordination among formal and informal institutions in permit arrangement which utilizes the use permit for uncertified communal land. In particular, analysis of actor variable with reference to role and authority functions of formal and informal institutions.*

*This very research employs qualitative-descriptive approach by means of interview and observation techniques as well as an in-depth study of relevant documents. The purpose is to figure out roles and functions of formal institutions engaged in permit arrangements and those of traditional community that require a permit to establish a building on uncertified communal land, and to find out any related processes/procedures, legalities as well as coordination among formal and informal institutions.*

*The research findings reveal that coordination indeed takes place between government institution (Office for City Planning and Interior) and traditional/informal institution (chief of clan) in the form of use permit. It is an informality taking place within a formal process. Government applies a managerial approach in the form of coordination with traditional institution to deal with permit issues for uncertified communal land. The coordination also shows the role and function of informal institution being respectable and applicable in daily lives of communal society. Thus Office for City Planning and Interior can carry out its role and function in controlling development through permit (IMB) in line with the city plan. The use permit is merely a policy with no legality. However, building permit (IMB) for uncertified communal land with use permit is valid and legal. There seems to be no coordination with other government institutions pertaining to permit arrangement. Besides, there has not yet been database on communal land in the form of statistical data or ownership mapping of communal land.*

*The recommendation proposed is that there should be a specific policy for communal land which regulates legal permit mechanism and institutional coordination related to permit arrangement (IMB). The use permit may be an effective solution for monitoring and controlling development in line with the city plan.*

**Keywords :** *IMB (Building Permit), Communal Land, Formal and Informal Coordinations.*

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatar belakangi oleh fenomena status kepemilikan tanah ulayat di kota Padang yang tidak bersertifikat, tetapi dalam pengurusan perizinan sertifikat merupakan salah satu persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh masyarakat termasuk masyarakat kaum adat yang ingin mengurus perizinan pada tanah ulayat kaum. Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Padang memberikan suatu kebijakan dalam proses perizinan untuk tanah ulayat yang tidak bersertifikat dengan melengkapi persyaratan pengurusan IMB dengan membuat “izin pakai” yaitu surat keterangan sebagai bukti kepemilikan dan izin untuk menggunakan tanah kaum, yang dibuat oleh mamak kepala waris kaum yang berwenang dalam urusan tanah ulayat, dan diketahui oleh lurah dan camat setempat. Izin pakai tidak mempunyai legalitas secara hukum, karena tidak ada Perda atau SK Walikota yang mengatur keberadaan Izin pakai dalam proses perizinan (IMB) bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mempelajari dan menganalisis hubungan kerjasama lembaga formal dan informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat di kota Padang. Sasaran penelitian dititik beratkan pada analisis variabel-variabel yang terkait dengan hubungan kerjasama lembaga formal dan informal dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yaitu analisis variabel aktor yang terlibat tentang fungsi peran dan wewenang lembaga formal dan informal, kemudian variabel proses/prosedur perizinan serta legalitasnya, dan koordinasi yang terjadi antara lembaga formal dan informal.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menggunakan teknik wawancara, pengamatan, dan pendalaman dokumen-dokumen. Untuk mengetahui peran dan fungsi aktor lembaga formal yang terkait proses perizinan dan masyarakat adat sebagai lembaga informal yang membutuhkan izin untuk mendirikan bangunan di tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Begitu juga dengan proses/prosedur, legalitas serta koordinasi antara lembaga formal dan lembaga informal.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa adanya kerjasama antara lembaga pemerintah (Dinas Tata Ruang Tata Bangunan) dengan lembaga adat (Mamak Kepala Waris) dalam bentuk surat keterangan izin pakai. Informalitas yang berjalan dalam suatu proses formal. Pemerintah melakukan suatu pendekatan manajerial dalam bentuk hubungan kerjasama dengan lembaga adat untuk menyelesaikan masalah perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Kerjasama dalam bentuk fungsi dan peran lembaga informal yang masih dihormati dan dipakai dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adat, sehingga Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pengendalian pembangunan melalui perizinan (IMB) sesuai dengan rencana tata ruang Kota Padang. Izin pakai hanya kebijakan yang tidak ada aturan hukum (legalitas) yang mengaturnya, tetapi IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat dengan izin pakai sah dan legal. Belum adanya koordinasi atau kerjasama dengan lembaga pemerintah lain terkait proses perizinan. Belum adanya database tentang tanah ulayat dalam bentuk data statistik maupun dalam bentuk peta kepemilikan tanah ulayat.

Rekomendasi adanya kebijakan khusus bagi tanah ulayat yang mengatur tentang mekanisme perizinan yang dapat dilegalkan dan koordinasi kelembagaan yang terkait perizinan (IMB). Izin pakai dapat menjadi solusi yang efektif terhadap monitoring dan pengendalian perkembangan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang kota.

Kata kunci : IMB, Tanah Ulayat, Kerjasama formal dan informal

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, dan senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga hanya dengan izin-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul **“Hubungan Kelembagaan Formal dan Informal Dalam Proses Perizinan (IMB) Dengan Menggunakan Izin Pakai Pada Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang”**. Penyusunan tesis ini merupakan salah satu persyaratan mencapai derajat Sarjana S-2 dalam studi pada Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota konsentrasi Teknik Manajemen Prasarana Perkotaan Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyusunan dan penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penyusun menghaturkan banyak terima kasih kepada :

1. Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP selaku Dosen Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, dorongan, semangat, waktu, tenaga dan pikiran dalam penyusunan tesis ini.
2. Wiwandari Handayani, ST, MT, MPS selaku Dosen Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, dorongan, semangat, waktu, tenaga dan pikiran dalam penyusunan ini.
3. Landung Esariti, ST, MPS selaku Dosen Pembahas yang telah memberi banyak masukan bagi perbaikan penyusunan tesis ini.
4. Ir. Hadi Wahyono, MA selaku dosen penguji, yang telah menguji dan memberikan masukan untuk kesempurnaan penulisan tesis.
5. Kepala Pusbiktekn Departemen Pekerjaan Umum yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti pendidikan pada Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Konsentrasi Manajemen Prasarana Perkotaan Universitas Diponegoro.
6. Kepala Balai Pendidikan Keahlian Pembangunan Wilayah dan Teknik Konstruksi Semarang beserta segenap staf yang telah memberikan bekal pengetahuan dan fasilitas sehingga tugas ini dapat diselesaikan.
7. Prof. Dr. Ir. Sugiono Sutomo, DEA selaku Ketua Program Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, atas segala arahannya.
8. Segenap Dosen Pengajar dan Pengelola Program Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan bekal pengetahuan dan fasilitas sehingga tugas ini dapat diselesaikan.
9. Walikota Padang yang telah memberi izin dan kesempatan dalam mengikuti pendidikan.
10. Seluruh keluarga, sahabat dan rekan kerja yang tiada henti-hentinya memberikan motivasi dan semangat kepada penulis.
11. Suami dan anak-anakku tercinta yang dengan tulus memberikan dorongan, perhatian serta telah kehilangan waktu bersama selama berlangsungnya pendidikan.
12. Rekan-rekan seangkatan Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Konsentrasi Manajemen Prasarana Perkotaan Sistem Modular yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.

Penulis sepenuhnya menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri bagi saran-saran perbaikan agar penulisan tesis ini dapat menjadi lebih baik dan terutama dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

Semoga Tuhan membalas segala kebaikan dan tesis ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan bermanfaat bagi kita semua. Amiin Ya Rabbil 'alaamiin.

Semarang, Agustus 2007



## DAFTAR ISI

|   |              |
|---|--------------|
| HALAMAN JUDUL .....   | i            |
| LEMBAR PENGESAHAN.....  | ii           |
| LEMBAR PERNYATAAN .....   | iii          |
| LEMBAR PERSEMBAHAN.....   | iv           |
| ABSTRACT.....   | v            |
| ABSTRAK .....   | vi           |
| KATA PENGANTAR.....   | vii          |
| DAFTAR ISI.....   | ix           |
| DAFTAR TABEL.....   | xi           |
| DAFTAR GAMBAR.....  | xii          |
| DAFTAR LAMPIRAN .....   | xiii         |
| <br><b>BAB I     PENDAHULUAN.....</b>                                 | <br><b>1</b> |
| 1.1 Latar Belakang Masalah.....                                       | 1            |
| 1.2 Rumusan Masalah.....  | 6            |
| 1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian .....                               | 6            |
| 1.3.1 Tujuan Penelitian .....   | 6            |
| 1.3.2 Sasaran Penelitian .....  | 7            |
| 1.4 Ruang Lingkup Penelitian .....                                    | 7            |
| 1.4.1 Ruang Lingkup Substansial .....                                 | 7            |
| 1.4.2 Ruang Lingkup Spasial .....                                     | 8            |
| 1.5 Keaslian Penelitian .....   | 10           |
| 1.6 Posisi Penelitian .....   | 12           |
| 1.7 Kerangka Pikir .....  | 13           |
| 1.8 Sistematika Penulisan .....                                       | 14           |
| <br><b>BAB II     IMB DALAM MANAJEMEN FORMAL DAN INFORMAL</b>         |              |
| <b>PERIZINAN .....</b>  | <b>17</b>    |
| 2.1 Tanah Ulayat .....  | 17           |
| 2.1.1 Masyarakat Hukum Adat .....                                     | 17           |
| 2.1.2 Eksistensi Tanah Ulayat .....                                   | 18           |
| 2.1.3 Kepemilikan/Penguasaan Tanah Ulayat Menurut Adat .....          | 19           |
| 2.2 Kedudukan Tanah Ulayat dalam Hukum Pertanahan di Indonesia .....  | 21           |
| 2.2.1 Hukum Agraria .....   | 21           |
| 2.2.2 Kedudukan Hukum Adat dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 .....        | 21           |
| 2.2.3 Kepemilikan/Penguasaan Tanah Ulayat Menurut Hukum Agraria ..... | 22           |
| 2.3 Manajemen Perkotaan dalam Pembangunan Kota .....                  | 23           |
| 2.3.1 Pendekatan-Pendekatan Manajemen Pemerintahan Kota .....         | 23           |
| 2.3.2 Manajemen Tanah Perkotaan .....                                 | 25           |
| 2.3.3 Manajemen Perizinan .....                                       | 29           |
| 2.4 Perizinan Pembangunan dalam Pembangunan Kota .....                | 30           |
| 2.5 Interaksi Formal dan Informal .....                               | 36           |
| 2.6 Perbedaan Proses Formal dan Proses Informal .....                 | 37           |
| 2.7 Sintesis Literatur .....  | 40           |

|                |   |           |
|----------------|---|-----------|
| <b>BAB III</b> | <b>METODE PENELITIAN .....</b>  | <b>44</b> |
| 3.1            | Pendekatan Penelitian .....   | 44        |
| 3.2            | Data Penelitian .....   | 44        |
| 3.3            | Teknik Pengumpulan Data .....   | 46        |
| 3.4            | Teknik Pemilihan Informan .....   | 47        |
| 3.5            | Analisis Data .....   | 49        |
| 3.5.1          | Analisis Deskriptif Fungsi dan Peran Aktor .....  | 49        |
| 3.5.2          | Analisis Deskriptif Proses/Prosedur IMB dengan izin pakai<br>pada Tanah Ulayat .....              | 50        |
| 3.5.3          | Analisis Deskriptif Legalitas IMB dengan izin pakai pada<br>Tanah Ulayat .....                    | 50        |
| 3.5.4          | Analisis Deskriptif tentang Koordinasi Lembaga Formal dan<br>Informal .....                       | 51        |
| 3.5.5          | Analisis Deskriptif Kebutuhan Lokal terhadap Perizinan bagi<br>Tanah Ulayat .....                 | 52        |
| <b>BAB IV</b>  | <b>MASALAH TANAH ULAYAT DI KECAMATAN KURANJI, KOTA<br/>PADANG .....</b>                           | <b>54</b> |
| 4.1            | Letak Geografis .....   | 54        |
| 4.2            | Wilayah Administratif .....   | 55        |
| 4.3            | Aspek Sosial Ekonomi .....  | 56        |
| 4.4            | Kondisi Status Kepemilikan Tanah .....  | 58        |
| 4.5            | Masalah IMB Pada Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji .....  | 59        |
| <b>BAB V</b>   | <b>HUBUNGAN KELEMBAGAAN FORMAL DAN INFORMAL<br/>DALAM PENGELOLAAN IMB PADA TANAH ULAYAT .....</b> | <b>65</b> |
| 5.1            | Aktor dan Perannya .....  | 65        |
| 5.1.1          | Aktor Lembaga Formal .....  | 65        |
| 5.1.1.1        | Dinas Tata Ruang Tata Bangunan .....  | 65        |
| 5.1.1.2        | Badan Pertanahan Nasional .....   | 73        |
| 5.1.2          | Aktor Lembaga Informal .....  | 78        |
| 5.1.2.1        | Penghulu .....  | 78        |
| 5.1.2.2        | Mamak Kepala Waris .....  | 80        |
| 5.2            | Proses/Prosedur Perizinan yang Dilaksanakan .....   | 82        |
| 5.2.1          | Proses/Prosedur Perizinan (IMB) Tanah Bersertifikat (aturan<br>formal).....                       | 82        |
| 5.2.2          | Proses/Prosedur Perizinan (IMB) Tanah Ulayat Yang Tidak<br>Bersertifikat (tanah ulayat) .....     | 83        |
| 5.3            | Aspek Legalitas .....   | 85        |
| 5.4            | Hubungan antar Lembaga .....  | 87        |
| 5.5            | Sintesis Temuan Penelitian .....  | 91        |
| <b>BAB VI</b>  | <b>PENUTUP .....</b>  | <b>93</b> |
| 6.1            | Kesimpulan .....  | 93        |
| 6.2            | Rekomendasi .....   | 94        |
|                | <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>   | <b>95</b> |

## DAFTAR TABEL

|       |       |   |   |    |
|-------|-------|---|---|----|
| TABEL | II.1  | : | Jenis Izin Untuk Pengendalian Tata Guna Lahan .....                     | 29 |
| TABEL | II.2  | : | Komponen Dalam Proses Perencanaan Formal dan Informal .....             | 38 |
| TABEL | II.3  | : | Atribut Dalam Proses Perencanaan Formal dan Informal .....              | 38 |
| TABEL | III.1 | : | Data Penelitian .....   | 45 |
| TABEL | IV.1  | : | Kelurahan Yang Berada Di Wilayah Kecamatan Kuranji .....                | 56 |
| TABEL | V.1   | : | Gambaran Penguasaan Tanah/Status Kepemilikan Tanah di Kota Padang ..... | 75 |

## DAFTAR GAMBAR

|        |     |   |  |    |
|--------|-----|---|--|----|
| GAMBAR | 1.1 | : | Peta Wilayah Administratif Kota Padang .....   | 9  |
| GAMBAR | 1.2 | : | Posisi Penelitian .....  | 12 |
| GAMBAR | 1.3 | : | Kerangka Pikir .....   | 16 |
| GAMBAR | 2.1 | : | Aktor-Aktor Penting Dalam Manajemen Perkotaan .....                                      | 24 |
| GAMBAR | 2.2 | : | Kewenangan Pemerintah Dalam Konversi Tanah .....   | 26 |
| GAMBAR | 2.3 | : | Tahapan Pembangunan Tanah Pedesaan Ke Tanah<br>Perkotaan Dalam Bentuk Formal .....       | 35 |
| GAMBAR | 3.1 | : | Kerangka Analisis .....  | 53 |
| GAMBAR | 4.1 | : | Tanah Ulayat di Kelurahan Ampang Kecamatan Kuranji .....                                 | 54 |
| GAMBAR | 4.2 | : | Peta Kecamatan Kuranji .....   | 57 |
| GAMBAR | 4.3 | : | Kondisi Kepemilikan Tanah Ulayat di Kelurahan Korong<br>Gadang Kecamatan Kuranji .....   | 59 |
| GAMBAR | 4.4 | : | Pembangunan Tanpa IMB di Tanah Ulayat Kelurahan<br>Korong Gadang Kecamatan Kuranji ..... | 60 |
| GAMBAR | 4.5 | : | Tanah Ulayat Yang Telah Berubah Status Menjadi Hak<br>Milik .....                        | 62 |
| GAMBAR | 4.6 | : | Peruntukan Lahan .....   | 64 |
| GAMBAR | 5.1 | : | Alur Proses Perizinan (IMB) .....  | 83 |
| GAMBAR | 5.2 | : | Kedudukan Izin Pakai Sebagai Rencana Informal .....                                      | 86 |
| GAMBAR | 5.3 | : | Skema Proses Perizinan (IMB) .....   | 90 |

## DAFTAR LAMPIRAN

|          |     |   |   |     |
|----------|-----|---|---|-----|
| LAMPIRAN | 1.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Badan Pertanahan Nasional)  | 97  |
| LAMPIRAN | 2.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Badan Pertanahan Nasional)  | 99  |
| LAMPIRAN | 3.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Dinas TRTB) .....           | 100 |
| LAMPIRAN | 4.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Dinas TRTB) .....           | 102 |
| LAMPIRAN | 5.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Bagian Pertanahan) .....    | 104 |
| LAMPIRAN | 6.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Kecamatan) .....            | 105 |
| LAMPIRAN | 7.  | : | Wawancara Lembaga Formal (Kelurahan) .....            | 107 |
| LAMPIRAN | 8.  | : | Wawancara Lembaga Informal (Penghulu Kaum) .....      | 109 |
| LAMPIRAN | 9.  | : | Wawancara Lembaga Informal (Mamak Kepala Waris) ..... | 114 |
| LAMPIRAN | 10. | : | Wawancara Lembaga Informal (KAN) .....                | 116 |
| LAMPIRAN | 11. | : | Ketentuan Mengajukan Permohonan IMB .....             | 118 |
| LAMPIRAN | 12. | : | Permohonan IMB .....                                  | 120 |
| LAMPIRAN | 13. | : | Surat Izin Pakai .....                                | 122 |
| LAMPIRAN | 14. | : | Berita Acara Pemeriksaan .....                        | 123 |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Masalah tanah merupakan masalah yang senantiasa menarik perhatian, oleh karena masalah tanah menyangkut berbagai aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Seperti aspek ekonomi, sosial, budaya, dan khususnya untuk pembangunan suatu wilayah. Tanah mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting dalam penghidupan manusia. Pada negara-negara yang sedang berkembang, kehidupan dan penghidupan rakyat dititik beratkan pada sektor agraria. Masalah pertanahan merupakan masalah utama yang harus dihadapi oleh negara-negara berkembang (Sayuti, 1985, 1), (Syahmunir, 2005, 91).

Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang tujuh puluh lima persen penduduknya bergantung kepada sektor agraris dan kepemilikan tanahnya dominan milik rakyat atau ulayat. Pertambahan penduduk dan kecenderungan berkurangnya tanah yang diolah menimbulkan persoalan di bidang sosial ekonomi dan sosial politik. Kebutuhan tanah untuk pembangunan juga sangat diperlukan, yang bertujuan untuk melayani masyarakat dan kepentingan orang banyak (Sayuti, 2006, 1).

Pemanfaatan lahan memerlukan legalitas hak atas tanah, baik itu legalitas terhadap status kepemilikan maupun legalitas terhadap pemanfaatan dan pengelolaan lahan. Jika legalitas ini tidak ada akan menimbulkan konflik yang sangat luas seperti konflik status kepemilikan karena tidak adanya sertifikat sebagai bukti status kepemilikan lahan. Konflik pemanfaatan dan pengelolaan lahan yang dikelola rakyat dapat saja menjadi konflik dengan *investor* atau pemerintah, atau konflik interen kaum adat yaitu perebutan status kepemilikan dan pengelolaan lahan. Konflik tanah di masing-masing daerah berbeda-beda dengan cirinya masing-masing, seperti masalah tanah yang terjadi antara masyarakat Meruya

dengan PT. Portanigra di Jakarta. Pada kasus ini terjadinya sertifikat kepemilikan lahan yang ganda. Konflik tanah yang baru-baru ini terjadi di Pasuruan Jawa Timur, tanah yang selama ini digunakan oleh Angkatan Laut (marinir) untuk tempat latihan namun tanah tersebut juga diolah oleh masyarakat. Masyarakat menolak untuk direlokasi dan diberikan kompensasi, bahkan konflik ini menimbulkan korban jiwa.

Di Indonesia sifat masyarakatnya bertalian erat dengan hukum tanahnya. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisah-pisahkan. Bentuk kepemilikan tanah yang ada pada rakyat Indonesia terbagi atas dua kategori yaitu kepemilikan tanah secara individu (hak milik) adanya bukti sah kepemilikan tanah berupa sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional secara hukum negara. Bentuk kepemilikan lainnya adalah secara hukum adat, yang dikenal dengan '*hak ulayat*'.

'*Hak ulayat*' adalah hak bersama segolongan penduduk atas sebidang tanah (Undang-Undang No.5 tahun 1960 pasal 3). Beberapa wilayah di Indonesia ditemukan kategori tanah-tanah ulayat, seperti di Sumatera, khususnya di Sumatera Barat yang dikenal dengan Ranah Minang (Minangkabau) (Boerhan, 1972, 10), (Syahmunir, 2005, 33).

Di Ranah Minang (Minangkabau) garis keturunan atau susunan masyarakatnya adalah menurut garis keturunan ibu atau Matrilineal. Sistem kekerabatan matrilineal ini adalah kehidupan menurut adat yang telah dijalani sejak zaman nenek moyang, yang diwariskan secara turun temurun, telah diadatkan dan telah demikian hukumnya, yang disebut dengan '*hukum adat*'. Hukum adat memuat aturan tidak tertulis, tetapi memuat aturan-aturan yang hanya hidup di dalam kesadaran hukum dari rakyat yang memahaminya (Sayuti, 1985, 20), (Syahmunir, 2005, 2).

Demikian juga halnya dengan masalah tanah ulayat. Tanah ulayat diturunkan menurut garis keturunan ibu. Menurut hukum adat, hak yang tertinggi terhadap tanah adalah

hak ulayat yang berlaku keluar dan kedalam. Karakteristik kepemilikan tanah seperti ini sangat berpotensi sekali menimbulkan konflik di tengah masyarakat. Dari beberapa konflik yang pernah ada di Sumatera Barat seperti status kepemilikan lahan yang ganda, perebutan hak kepemilikan lahan antar anak kemenakan dalam satu kaum, dan lain sebagainya. Status kepemilikan tanah di kota Padang adalah enampuluh persen tanah ulayat (BPN:2006).

Kecamatan Kuranji adalah salah satu daerah di Kota Padang yang dominan status kepemilikan tanahnya adalah tanah ulayat. Hampir keseluruhan lahan di Kecamatan Kuranji berupa tanah ulayat. Perkembangan dari tahun ke tahun dan peruntukkan wilayah Kecamatan Kuranji sebagai kawasan permukiman membuat perubahan status kepemilikan lahan yang dahulunya tanah ulayat berubah menjadi hak milik. Saat ini masih 70% tanah yang ada berstatus tanah ulayat dan tidak bersertifikat. Perubahan status dan fungsi lahan di Kecamatan Kuranji menimbulkan berbagai konflik, baik internal dalam kaum maupun eksternal antara masyarakat adat dengan pemerintah ataupun dengan developer. Berdasarkan kondisi status tanah yang dominan tanah ulayat dan pesatnya pembangunan permukiman di Kecamatan Kuranji serta konflik-konflik yang timbul akibat perubahan status dan fungsi lahan pada tanah ulayat tersebut menjadikan Kecamatan Kuranji sebagai lokus penelitian tesis ini. Kecamatan Kuranji dapat mewakili daerah lain yang ada di Kota Padang dalam permasalahan tanah ulayat.

Menurut hukum adat hak ulayat hanya berada dalam tangan masyarakat kaum adat dan tidak pada orang-orang tertentu, hak ulayat tidak dapat dipindah tangankan untuk selamanya, jika hak itu dilepaskan untuk sementara waktu bila ada alasan maka orang asing harus membayar ganti kerugian tentang penghasilan yang hilang. Keadaan ini mengakibatkan tanah ulayat pada umumnya tidak mempunyai sertifikat.



Hal ini menjadi kendala dalam proses perizinan (IMB). Sertifikat atau bukti kepemilikan tanah adalah salah satu persyaratannya. Dapat dilihat betapa pentingnya status kepemilikan lahan dalam suatu pengelolaan agar tidak terjadi konflik. Dari segi kelembagaan dan aturan yang berlaku saat ini status kepemilikan lahan dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan diterbitkannya sertifikat hak kepemilikan tanah. Status hak kepemilikan lahan terbagi atas: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha.

Masyarakat berusaha untuk mengurus legalitas hak kepemilikan tanah ke BPN termasuk juga masyarakat adat (tanah ulayat). Namun pensertifikatan tanah-tanah adat ini tidaklah senantiasa berjalan dengan lancar, tetapi mengalami hambatan-hambatan antara lain:

1. Hambatan utama adalah tidak adanya bukti penegasan dan pemilikan tanah secara tertulis.
2. Sukarnya yang bersangkutan untuk mendapatkan surat pernyataan pengakuan hak dan pemilikan tanah yang harus disetujui dan dikuatkan oleh sepadan, ahli waris, mamak kepala waris, penghulu suku, KAN, Kepala Kelurahan/Kepala Desa dan Kepala Kecamatan setempat.
3. Adanya gugatan-gugatan dari sementara pihak, baik datangnya dari anggota kaum sendiri maupun dari anggota masyarakat lainnya, yang pada pokoknya tidak menghendaki disertifikatkannya tanah tersebut.

Walaupun keberadaan tanah adat sudah diakui secara sah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 tahun 1960, namun pada kenyataannya pengakuan eksistensi tanah ulayat dari masyarakat hukum adat belum terealisasi (Syahmunir, 2006, 140-141). Timbul anggapan seolah-olah hukum adat menjadi penghalang terhadap pemba-

ngunan, bersifat statis, yang terkesan persoalan tanah yang berstatus tanah ulayat ini menjadi penghalang atau memperlambat pembangunan. Adat Minangkabau tidaklah bersifat statis melainkan bersifat dinamis, karena ia terus berkembang dan dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan sosial. Seperti ajaran pepatah Minangkabau :

*Panakiak pisau sirauik*

*Ambiak galah batang lintabuang*

*Salodang ambiak kaniru*

*Nan satitiak dijadikan lauik (yang setitik dijadikan laut)*

*Nan sakapa dijadikan gunuang (yang sekepal dijadikan gunung)*

*Alam takambang dijadikan guru (alam terkembang dijadikan guru)*

*Sakali aie gadang, sakali tapian baraliah (sekali air besar, sekali tepian berpindah)*

*Sakali tahun baraliah, sakali musim bakisa (sekali tahun berganti, sekali musim berubah)*

*Usang-usang dipabaharui, lapuak-lapuak dikajangi (yang usang diperbaharui yang lapuk diperbaiki)*

*Adat dipakai baru, kain dipakai usang (adat dipakai jadi baru, kain dipakai jadi usang)*

Masalah-masalah tanah yang timbul bukanlah menjadikan hukum adat sebagai penghalang pembangunan. Kalau pun ada kendala dikarenakan ketidak sepakatan antara kerabat dari pemilik tanah, baik dari ketidak cocokan nilai ganti rugi, atau tidak sesuai dengan syarat-syarat yang dikemukakan sepanjang adat.

Sertifikat adalah legalitas kepemilikan atas tanah yang sangat dibutuhkan untuk pengurusan izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan, termasuk juga izin mendirikan bangunan diatas tanah ulayat. Pada umumnya tanah ulayat tidak mempunyai sertifikat. Untuk menengahi masalah ini maka pemerintah Kota Padang melalui Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan memberikan suatu solusi bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat untuk dapat mengurus IMB dengan adanya persyaratan '*izin pakai*'.

'*Izin pakai*' adalah surat keterangan dari *mamak kepala waris* kaum adat sebagai bukti kepemilikan masyarakat adat atas tanah ulayat mereka yang tidak bersertifikat dan

sekaligus izin pemakaian tanah ulayat kepada anggota kaum yang akan mendirikan bangunan di atas tanah ulayat dan diketahui oleh Lurah dan Camat setempat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa di kota Padang dalam proses perizinan (IMB) ada aturan khusus yang bersifat informal di dalam mekanisme pengurusan IMB yang bersifat formal. Aturan informal tersebut adalah '*izin pakai*' yang di berikan oleh makam kepala waris kepada masyarakat adat yang akan mendirikan bangunan diatas tanah ulayat mereka. Surat keterangan izin pakai dijadikan bukti kepemilikan atas tanah ulayat yang merupakan persyaratan pengurusan perizinan (IMB). Kebijakan ini telah dilaksanakan selama kurang lebih tigabelas tahun dan sampai saat ini belum ada konflik yang timbul akibat pemberian izin pakai ini. Tetapi kebijakan izin pakai ini tidak mempunyai kekuatan hukum atau bersifat ilegal (tidak ada Perda atau SK Wako). Berdasarkan potensi dan kelemahan yang ada pada izin pakai dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Siapa-siapa saja aktor yang terlibat di lembaga formal dan informal dalam proses perizinan IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat?
2. Bagaimana proses/aturan yang terjadi antara kelembagaan formal dan informal di dalam proses perizinan (IMB) dengan izin pakai pada tanah ulayat?
3. Bagaimana legalitas lembaga informal dan lembaga formal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat?
4. Bagaimana koordinasi lembaga formal dan lembaga informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat?

## **1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis hubungan kelembagaan formal dan informal dalam proses perizinan dengan menggunakan 'izin pakai' pada tanah ulayat.

### **1.3.2 Sasaran Penelitian**

Sasaran penelitian ini adalah:

1. Menganalisis aktor yang terlibat dalam lembaga formal dan informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat.
2. Menganalisis proses/prosedur perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai di atas tanah ulayat.
3. Menganalisis legalitas IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat.
4. Menganalisis koordinasi lembaga formal dan lembaga informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat.

## **1.4 Ruang Lingkup Penelitian**

### **1.4.1 Ruang Lingkup Substansial**

Ruang lingkup substansial dari penelitian ini adalah tentang hubungan kelembagaan formal dengan kelembagaan informal dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Penelitian dilakukan dengan menganalisis empat variabel yaitu aktor yang terlibat, proses/aturan lembaga formal dan lembaga informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai di atas tanah ulayat, legalitas proses/aturan lembaga formal dan lembaga informal, serta koordinasi lembaga formal dan lembaga informal dalam proses IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat. Responden penelitian dari lembaga formal adalah Badan Pertanahan Nasional, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, Lurah, Camat. Sedangkan responden dari lembaga informal adalah mamak kepala waris tanah ulayat dan penghulu.

#### **1.4.2 Ruang Lingkup Spasial**

Berdasarkan blaad rencana tehnik ruang kota, Kota Padang dibagi dalam beberapa blok wilayah dengan luas masing-masing blok 37.500 m<sup>2</sup>. Penelitian di lakukan di Kecamatan Kuranji, yang diperuntukkan untuk kawasan permukiman karena lokasinya dekat dengan pusat kota dan mempunyai akses jalan yang lancar. Kecamatan Kuranji dilalui oleh tiga aliran sungai dan mempunyai curah hujan yang cukup tinggi sehingga menjadikan sektor pertanian sebagai mata pencaharian penduduknya. Kecamatan Kuranji dengan luas wilayahnya lebih kurang 57,41 Km<sup>2</sup> (77.600 Ha) atau 11,2% dari luas Kota Padang, Kecamatan Kuranji terletak pada bagian timur kota Padang dan merupakan daerah yang terdiri dari dataran dan perbukitan dengan ketinggian dari permukaan laut 20-75m.

Dari keseluruhan tanah yang ada di Kecamatan Kuranji 70% adalah tanah ulayat dan belum bersertifikat. Dengan peruntukkan lahan sebagai kawasan permukiman dan status kepemilikan tanah ulayat, sehingga banyak ditemui permasalahan yang terkait dengan tanah ulayat termasuk masalah perizinan, baik dari masyarakat kaum adat ataupun dari *developer* untuk membangun perumahan di kecamatan Kuranji, lihat gambar 1.1.



## 1.5 Keaslian Penelitian

Izin Mendirikan Bangunan merupakan pengendalian pembangunan fisik untuk penataan ruang kota sehingga dapat terarah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota. Penelitian dilakukan bertujuan untuk menganalisa hubungan kelembagaan formal dan informal dalam proses perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Beberapa penelitian yang menyangkut IMB yang telah dilakukan antara lain:

| No. | Peneliti/Tahun                       | Judul  | Aspek Penelitian  |
|-----|--------------------------------------|--|---|
| 1.  | Komang Wiweko,<br>L4D000193, 2002    | Faktor-faktor penyebab pelanggaran MB di Kota Denpasar   | Identifikasi terhadap bangunan yang mempunyai IMB tetapi melanggar rencana tata ruang.  |
| 2.  | Agus Cipto Waluyo<br>L4D000113, 2003 | Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan IMB sebagai perangkat pengendalian pemanfaatan ruang di Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyer | Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan IMB dalam penataan ruang di Wilayah Kecamatan Colomadu dari pendapat dan persepsi masyarakat Metode teknik skoring dengan uji chi square. |
| 3.  | Mulyani Rida,<br>2005, 01211015      | Pelaksanaan pendaftaran tanah ulayat di sumbar (studi kasus Kota Padang)   | Untuk mengetahui bagaimana ketentuan hukum dalam menciptakan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah ulayat Metode wawancara, dan Questioner.   |

|    |                             |  |   |
|----|-----------------------------|--|---|
| 4. | Razak Syahrial,<br>02211008 | Hak atas tanah ulayat dalam masyarakat Minangkabau modern. (Kajian Nagari Kataping Kabupaten Padang Pariaman). | Mengetahui bagaimana sistem penguasaan hak atas tanah ulayat, pemanfaatan konsep hukum adat dan penerapannya menurut UUPA<br>Metode deskriptif yuridis sosiologis yg menghubungkan teori tentang pertanahan menurut hukum Minangkabau dan UUPA dengan pelaksanaannya di Nagari Kataping<br>Metode wawancara |
|----|-----------------------------|--|---|

Beberapa hal yang terkait dengan keaslian penelitian ini adalah:

- a. Topik : Hubungan kelembagaan formal dan informal dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang.
- b. Lokasi : Kota Padang Propinsi Sumatera Barat dengan analisis pada Kecamatan Kuranji
- c. Metode : Survey lapangan, wawancara, dan pendalam terhadap dokumen-dokumen.

Penelitian yang telah dilakukan sebelumnya mempunyai topik, lokasi dan aspek penelitian yang berbeda dengan yang penulis teliti, yaitu menganalisa hubungan kerjasama lembaga formal dan informal dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang.

Berdasarkan hal tersebut maka keaslian dari penelitian dalam rangka penyusunan tesis dengan judul “ Hubungan Kelembagaan Formal dan Informal Dengan Menggunakan Izin Pakai Pada Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji Kota Padang” dapat diper-



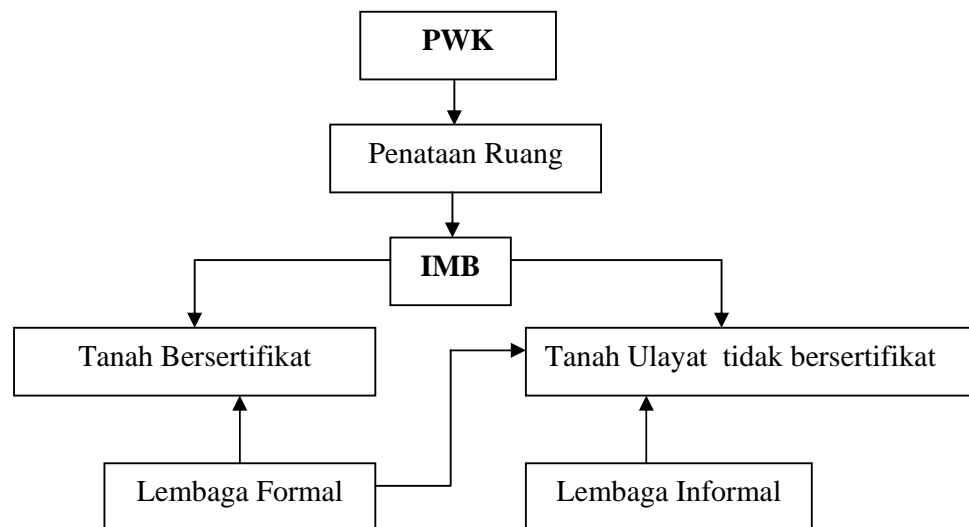
tanggungjawabkan secara ilmiah dan bila terdapat kesamaan adalah pada kajian pustaka atau kajian teori yang melandasi penelitian ini.

## 1.6 Posisi Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui pengamatan langsung di lapangan dengan mengamati kondisi eksisting pemanfaatan lahan, wawancara dengan para aktor dari lembaga formal dan informal serta pendalaman terhadap dokumen perizinan yang ada.

Penelitian ini berlandaskan pada konsep penataan ruang yang terfokus pada perizinan bagi tanah ulayat dan tidak memiliki sertifikat kepemilikan tanah. Penelitian ini dilakukan juga untuk menerapkan teori maupun metode yang ada dalam Perencanaan Wilayah dan Kota.

Analisis yang digunakan adalah untuk mempelajari kondisi pada tanah ulayat dengan izin pakai dalam hal perizinan dalam penataan ruang kota serta sebagai kontribusi bagi ilmu pengetahuan.



*Sumber: Analisis Penyusun, 2007*

**GAMBAR: 1.2**  
**POSISI PENELITIAN**

## **1.7 Kerangka Pikir**

Kepemilikan tanah ulayat di Minangkabau masih ada dan sangat dihormati oleh masyarakat pendukungnya, dan keberadaan tanah ulayat diakui oleh Peraturan Perundang-an Nasional (Pemprov Sumbar, 2000). Pemilik tanah ulayat adalah masyarakat hukum adat, pemanfaatan tanah ulayat tersebut ada yang digunakan untuk lahan pertanian, perkebunan, perhutanan, dan untuk permukiman atau keperluan individu.

Pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya berusaha untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah kepada semua pihak yang ada hubungannya dengan penguasaan dan pemilikan tanah yaitu dengan adanya bukti sah status kepemilikan tanah berupa sertifikat. Ada kekhawatiran dari masyarakat kaum adat jika tanah ulayat disertifikatkan akan mengurangi kelestarian tanah-tanah adat karena tanah tersebut terpecah-pecah kepemilikannya, sehingga mempermudah pengalihan kepemilikan tanah ulayat kepada pihak lain. Kekhawatiran masyarakat adat tersebut membuat persoalan kejelasan kepemilikan tanah ulayat tersebut tidak kunjung selesai, bahkan tidak jarang menjadi kasus yang harus diselesaikan di pengadilan dan bahkan sampai pada tindakan kriminal. Di sisi lain masyarakat adat pemilik tanah ulayat membutuhkan sertifikat tanah ulayat untuk pengurusan izin mendirikan bangunan di atas tanah ulayat tersebut.

Pemerintah kota membuat peraturan perizinan (IMB) yang berdasarkan perencanaan tata ruang kota, sehingga penataan kota dapat dilakukan dan penyediaan sarana dan prasarana kota serta fasilitas kota lainnya dapat dibangun di atas tanah ulayat tersebut sesuai rencana tata ruang kota. Disamping itu perizinan adalah merupakan salah satu pemasukan pendapatan asli daerah (PAD) yang akan digunakan untuk pembangunan kota.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi sekaligus dapat memberikan solusi kepada masyarakat pemilik tanah ulayat, maka pemerintah Kota Padang memberikan suatu

solusi yaitu '*izin pakai*' bagi tanah ulayat yang tidak ada sertifikat nya untuk pengurusan perizinan (IMB). Namun penerapan izin pakai ini memiliki kelemahan-kelemahan antara lain secara internal dapat menimbulkan konflik didalam masyarakat hukum adat khususnya suku adat pemilik tanah ulayat, juga bisa terjadi pemalsuan pengakuan dimana sebenarnya tanah itu sudah dijual kepada orang lain tapi di nyatakan sebagai hibah kepada anak kemenakan.

Sedangkan sertifikat kepemilikan tanah adalah wewenang Badan Pertanahan Nasional untuk menerbitkannya.

Dengan kondisi diatas penulis mengadakan suatu penelitian tentang peranan hubungan kelembagaan formal dan informal dalam kebijakan izin pakai untuk pengurusan perizinan (IMB) terhadap tanah ulayat. Berdasarkan kajian literatur, *best practise* dan undang-undang sebagai payung hukum. Kerangka pikir penelitian ini dapat kita lihat pada Gambar 1.2

## **1.8 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada tesis ini terdiri atas 6 bab, yaitu: (a) Bab I Pendahuluan; (b) Bab II IMB dalam Manajemen Formal dan Informal Perizinan; (c) Bab III Metode penelitian; (d) Bab IV Masalah Tanah Ulayat Di Kecamatan Kuranji Kota Padang; (e) Bab V Hubungan Kelembagaan Formal dan Informal Dalam Pengelolaan IMB pada Tanah Ulayat; (f) Bab VI Penutup

**Bab I Pendahuluan**, berisi tentang latar belakang; rumusan masalah; tujuan dan sasaran penelitian; ruang lingkup; kerangka pikir; dan sistematika penulisan dari hubungan kelembagaan formal dan informal dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat.

**Bab II IMB Dalam Manajemen Formal dan Informal Perizinan**, menerangkan tentang tanah ulayat; kedudukan tanah ulayat dalam hukum pertanahan di Indonesia; per-

izinkan membangun dalam pembangunan kota; manajemen perkotaan dalam pembangunan; kajian teori tentang peran dan fungsi informal dalam proses formal serta sintesa literatur.

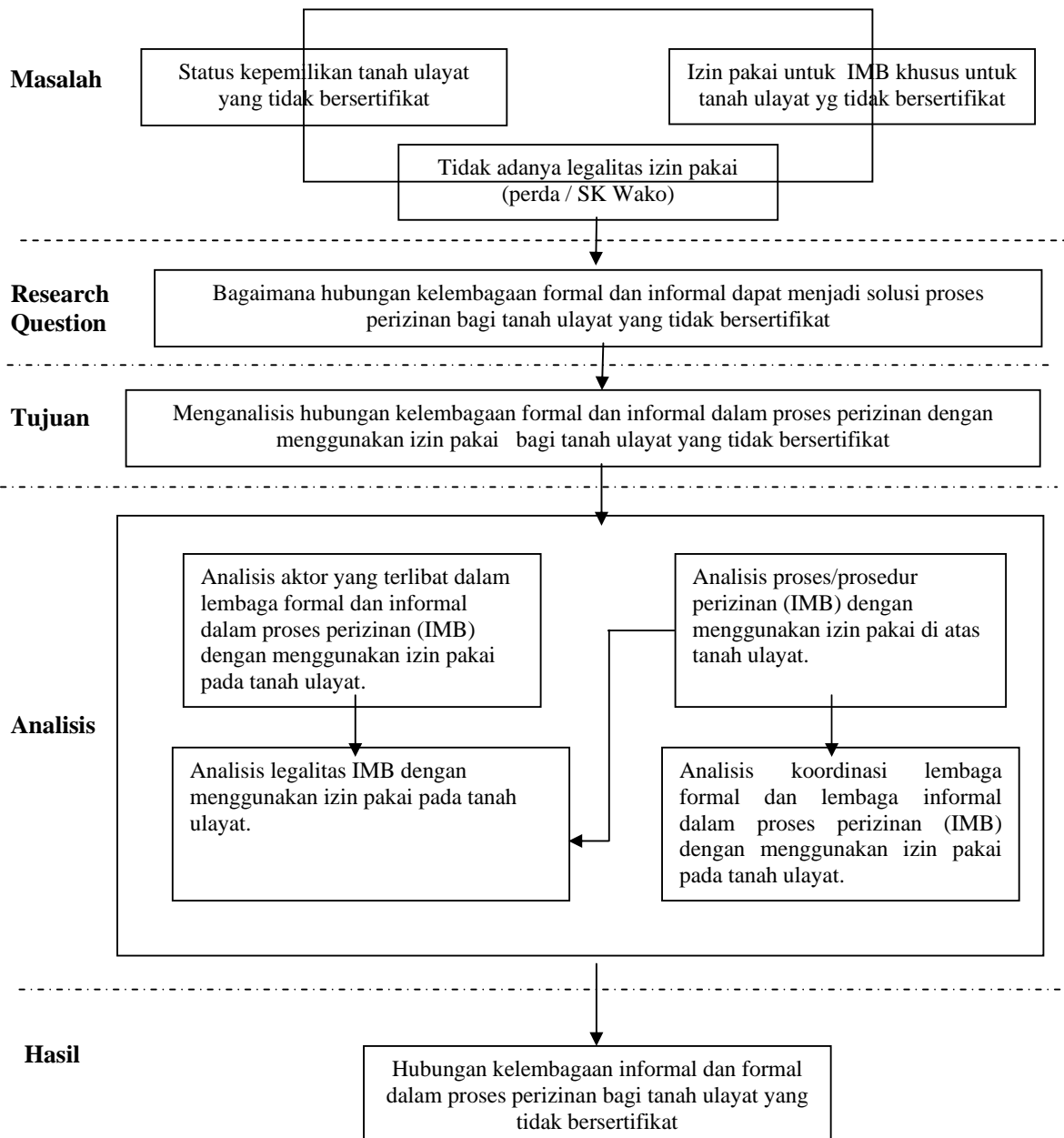
**Bab III Metode Penelitian**, bab ini mengemukakan tentang metode penelitian yang menyangkut: pendekatan penelitian; kebutuhan data; teknik pengumpulan data; teknik pengambilan sampel; dan analisa data.

**Bab IV Masalah Tanah Ulayat Di Kecamatan Kuranji Kota Padang**, bab ini menjelaskan tentang aspek fisik, aspek sosial ekonomi, dan kondisi status kepemilikan tanah di Kecamatan Kuranji sebagai lokus penelitian. Serta menggambarkan kondisi penguasaan tanah ulayat saat ini.

**Bab V Hubungan Kelembagaan Formal dan Informal dalam Pengelolaan IMB pada Tanah Ulayat**, berisi tentang: peran aktor, proses, legalitas dan koordinasi antara lembaga formal dan informal, dan sintesis temuan penelitian.

**Bab VI Penutup**, yang berisikan Kesimpulan dan Rekomendasi

## Latar belakang



Sumber: Analisis Penyusun, 2007

**GAMBAR 1.3**  
**KERANGKA PIKIR**

## **BAB II**

### **IMB DALAM MANAJEMEN FORMAL DAN INFORMAL PERIZINAN**

#### **2.1 Tanah ulayat**

##### **2.1.1 Masyarakat Hukum Adat**

Hukum adat adalah hukum non-statutair yang sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil hukum Islam. Hukum adat berurat berakar pada kebudayaan tradisional. Hukum adat adalah suatu hukum yang hidup karena ia menjelmakan perasaan hukum yang nyata dari rakyat. Sesuai dengan fitrahnya sendiri, hukum adat terus menerus dalam keadaan tumbuh dan berkembang seperti hidup itu sendiri (Soepomo, 1994, 3). Namun hal ini bukan berarti adat Minangkabau bersifat statis atau kaku. Di Minangkabau adat terbagi 4 macam:

1. Adat nan diadatkan yaitu adat yang dibuat oleh kedua *niniak mamak* asal orang Minangkabau, yang aturan tersebut dianggap seolah-olah berlaku abadi '*tak lapuak dek hujan, tak lakang dek paneh*' (tidak lapuk kena hujan, tidak lekang kena panas).
2. Adat nan sabana adat adalah adat yang merupakan aturan adat yang menjadi aturan pokok dalam adat minangkabau yang dipakai dari zaman dahulu. Aturan adat ini tidak dapat di ubah bersifat tetap.
3. Adat nan teradat yaitu aturan-aturan adat untuk menyesuaikan diri dengan keadaan-keadaan, sebagai aturan-aturan tambahan kepada aturan adat nan diadatkan untuk dapat menyesuaikan diri dengan bermacam-macam keadaan termasuk perkembangan zaman.
4. Adat istiadat yaitu aturan adat yang berada pada daerah atau sesuai kondisi pada daerah masing-masing '*lain lubuak lain ikannyo, lain padang lain balalangnyo*' (lain kolam lain ikannya, lain padang lain belalangnya) (Anwar, 1997, 2).

Adat yang bersifat dinamis adalah adat nan teradat dan adat istiadat, sedangkan yang bersifat tetap adalah adat nan diadatkan serta adat nan sabana adat, disinilah berlaku:

Sakali rajo batuka (sekali pemimpin berganti}

Sakali adat barubah (sekali juga peraturan berubah)

Tanah Ulayat (pusako tinggi) adalah termasuk adat nan sabana adat, yang diturunkan secara turun temurun dari mamak ke kemenakan (tambilang ameh). Kepemilikan tanah ulayat tidak dapat dipindah tangankan, bersifat tetap milik kaum.

Demikian juga halnya dengan masyarakat adat yang berada di Kecamatan Kuranji. Kehidupan masyarakat adat masih kental dan dipakai dalam kehidupan sehari-hari. Begitu juga dalam hal keberadaan tanah ulayat yang lebih kurang 70% tanah yang ada di Kecamatan Kuranji masih tetap berstatus tanah ulayat, karena mereka masih memegang prinsip bahwa tanah ulayat adalah pusako tinggi yang merupakan milik kaum adat yang diturunkan secara turun temurun.

### **2.1.2 Eksistensi Tanah Ulayat**

Sekilas tentang tanah ulayat yang penulis sampaikan pada pendahuluan bab I, bahwa tanah ulayat adalah tanah milik bersama atau lebih dikenal dengan '*communal be-zitrecht*' (Syahmunir, 2005, 33). Struktur kepemilikan dan penguasaan tanah menurut hukum adat Minangkabau adalah:

#### **1. Tanah Ulayat Nagari**

Yang dimaksud dengan tanah ulayat nagari adalah hutan ataupun tanah yang berada dalam pengelolaan Nagari. Biasanya tanah ulayat nagari ini digunakan untuk kepentingan umum seperti: mesjid, pasar, pandam perkuburan, kantor kepala adat, dan lain-lain.

#### **2. Tanah Ulayat Suku**

Adapun yang dimaksud dengan tanah ulayat suku adalah tanah-tanah yang dikelola dan hanya anggota suku inilah yang dapat memperoleh dan menggunakan tanah tersebut.

### 3. Tanah Ulayat Kaum (Pusako Tinggi)

Tanah ulayat adalah tanah yang dimiliki oleh kaum, yang merupakan milik bersama dari seluruh anggota kaum yang diperoleh secara turun temurun, yang pengawasan dan pengelolaannya berada di tangan '*mamak kepala waris*'.

Eksistensi tanah ulayat di Kecamatan Kuranji sangat nyata sekali, hal ini terbukti dengan masih banyaknya sawah-sawah yang merupakan milik ulayat dan masih berupa sawah produktif, masih luasnya lahan terbuka hijau atau lahan yang belum terbangun di Kecamatan Kuranji. Kesemua hal itu menunjukkan eksistensi tanah ulayat di Kecamatan Kuranji masih ada sampai hari ini.

#### 2.1.3 Kepemilikan/Penguasaan Tanah Ulayat Menurut Adat

Masyarakat Minangkabau sangat terikat oleh garis keturunan ibu (matrilineal). Kesatuan keturunan ini dinamakan suku. Wanita/perempuan memegang kekuasaan (terutama ke dalam) seperti dalam hal perkawinan, harta pusaka, mengatur dan mengurus rumah gadang, kesemua hal ini terkait erat dengan garis matrilineal yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Sifat dan bentuk kewarisan juga menurut garis keturunan ibu (Syamunir, 2006, 199).

Anak perempuan sangat diharapkan sebagai penyambung garis keturunan, anak perempuan di Minangkabau berperan sebagai '*ambun puro aluang bunian*' (pemelihara/pemegang kunci harta kekayaan kaumnya) yang diibaratkan '*limpapeh rumah nan gadang*'. Menurut Adat perempuan sebagai ibu merupakan simbol pengayom, bijaksana dan jujur, karena itu ia disebut '*bundo kanduang*'. Demikian juga dengan harta pusako tinggi



(tanah ulayat) berada di bawah kekuasaan perempuan. Pemeliharaan dan pengembangan harta pusaka tersebut diserahkan kepada laki-laki atau *mamak* (Syahmunir, 2006, 201).

Menurut hukum adat Minangkabau, kaum adalah badan hukum yang mempunyai hak dan kewajiban keluar dan kedalam yang diwakili oleh '*mamak kepala waris*'. Seiring perubahan waktu, dinamika masyarakat matrilineal juga mengalami perubahan, karena semakin berkembangnya keturunan. Dahulu tinggal pada rumah yang sama, setelah berkeluarga mereka membangun rumah sendiri. Perubahan ini disebabkan pengaruh dari putusan pengadilan yang intinya membuat perubahan kearah sistem bilateral (keibu bapakan) namun matrilinealnya tetap dipertahankan. Disamping itu hal-hal yang ikut mempengaruhi pergeseran sistem ini adalah pengaruh agama Islam, pendidikan, perantauan, dan perubahan bentuk perkawinan menetap, dimana fungsi dan peranan suami/istri semakin dominan, dan peranan mamak semakin berkurang.

Pengaturan pemanfaatan tanah ulayat di Minangkabau dilakukan oleh '*mamak kepala waris*', peran pemerintah terhadap pengaturan dan pemanfaatan tanah ulayat sangat kecil. Hal ini sejalan dengan UUD 45 Pasal 33 ayat 3 'bumi air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya digunakan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya'. Pemanfaatan tanah ulayat oleh anggota kaum kurang lebih 80%, sedangkan yang dimanfaatkan oleh pemerintah sekitar 12,5%, oleh orang lain (investor) kira-kira 1,25%, dan yang tidak diketahui 6,15% (Syahmunir, 2006, 152 ). Dapat kita simpulkan bahwa hukum adat tentang tanah ulayat mengalami perkembangan sesuai perkembangan kehidupan masyarakat adat, yang berarti adat Minangkabau dapat menerima pembaharuan. Tanah ulayat di Minangkabau tidak menghalangi pembangunan dan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum asalkan dilakukan dengan menghormati adat yang berlaku.

## **2.2 Kedudukan Tanah Ulayat dalam Hukum Pertanahan di Indonesia**

### **2.2.1 Hukum Agraria**

Hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria (Soedikno Mertokusumo dalam Santoso, 2006, 5). Kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum adat agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan, serta berlakunya dipertahankan masyarakat adat yang bersangkutan (Bachan Mustofa dalam Santoso, 2006, 5).

Hukum agraria yang dipedomani di Kota Padang adalah Undang-undang No.5 tahun 1960 yang berisi dasar-dasar hukum tanah nasional dan jaminan atas kepastian hak atas tanah.

### **2.2.2 Kedudukan Hukum Adat dalam UUPA Nomor 5 tahun 1960**

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 disebutkan antara lain, bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara dan seterusnya (pasal 5). Ketentuan ini mengandung makna, bahwa unsur-unsur hukum adat di bidang pertanahan yang ada di dalam suatu masyarakat hukum adat selama tidak bertentangan dengan ketentuan dan peraturan yang ada dapat dipergunakan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria tersebut (Sajuti, 1985, 4), (Syahmunir, 2006, 136).

Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 mengakui keberadaan hukum adat, yang berarti juga pengakuan terhadap hukum adat Minangkabau. Pengakuan itu dapat kita tinjau pada beberapa hal yaitu:

a. Pasal 9 ayat 2,

Bahwa tidak ada perbedaan tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wa-nita dalam memperoleh kesempatan untuk mendapatkan sesuatu hak dan manfaat atas tanah.

b. Pasal 19,

Bahwa Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 mengharuskan adanya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah.

c. Pasal 17,

Bahwa Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 membenarkan adanya sistem pemilikan bersama.

d. Perintah penegasan hak-hak atas tanah adat yang telah ada sebelum Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960 diundangkan (pasal-pasal ketentuan konversi).

### **2.2.3 Kepemilikan/Penguasaan Tanah Ulayat Menurut Hukum Agraria**

Dengan diberlakukannya UU No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Hukum Agraria, terjadi pergeseran dan perubahan status kepemilikan tanah. Sementara itu pemerintah membutuhkan tanah untuk melaksanakan pembangunan, sedangkan tanah negara sangat terbatas. Pemerintah berusaha mendapatkan tanah untuk pembangunan dengan cara:

1. Pencabutan hak atas tanah.
2. Pembebasan tanah.
3. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Ketiga cara yang di lakukan pemerintah tersebut menimbulkan desakan terhadap eksistensi tanah ulayat. Namun dalam pengadaan tanah untuk pembangunan sering terjadi sengketa antara rakyat dengan pihak yang membutuhkan. Pelaksanaan Keppres No. 5 ta-

hun 1993 menimbulkan kekhawatiran bahwa sistem penyerahan tanah atas hak tanah ulayat untuk pembangunan akan menjadikan tanah ulayat habis dan menjelma menjadi tanah negara berupa Hak Guna Usaha.

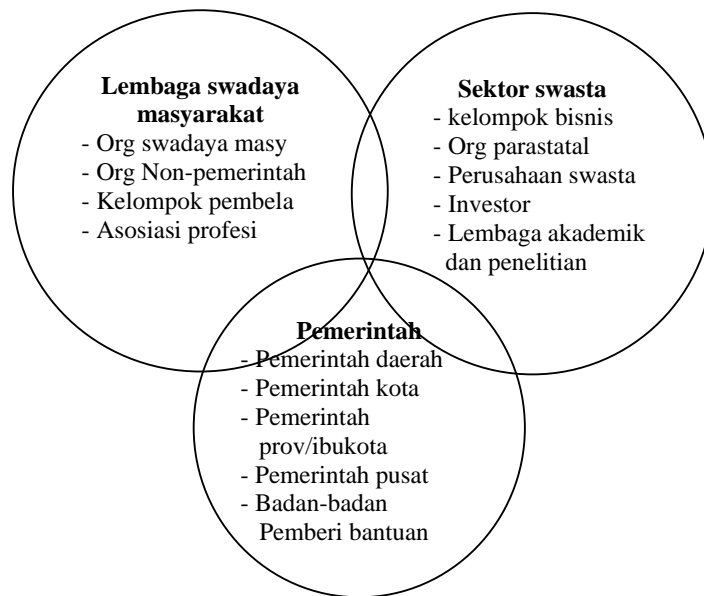
Hal ini tidak sejalan dengan hukum adat Minangkabau yang berbunyi '*kabau tak kubangan tinggal*' (kerbau berdiri tanah kubangannya tinggal) tanah ulayat milik masyarakat hukum adat jangan menjelma menjadi tanah negara. Kelangsungan hidup berkaum, bersuku dan bernagari di daerah Minangkabau sangat ditentukan oleh faktor tanah dan unsur tanahlah yang mengikat orang Minangkabau dimanapun mereka berada (Syahmunir, 2006, 180). Kepemilikan tanah ulayat yang secara komunal/kaum diakui oleh Undang-Undang Pokok Agraria.

## **2.3 Manajemen Perkotaan dalam Pembangunan Kota**

### **2.3.1 Pendekatan-Pendekatan Manajemen Pemerintahan Kota**

Nurmandi (2006, 47-80) menyatakan pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam manajemen pemerintahan kota adalah:

1. Pendekatan Ilmu Politik
2. Pendekatan Manajerial, pendekatan ini cenderung mengabaikan struktur organisasi formal yang diatur oleh undang-undang pemerintahan lokal dan lebih terarah kepada peran dan fungsi pemerintah kota sebagai salah satu aktor dalam pembangunan kota. Pemerintah sebagai aktor penting melibatkan dua aktor lain dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat kota, yaitu LSM dan Swasta. Pendekatan manajerial tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.1 dibawah ini.



*Sumber: Nurmandi, 2006, 58*

**GAMBAR 2.1**  
**AKTOR-AKTOR PENTING DALAM MANAJEMEN PERKOTAAN**

Dalam memecahkan masalah-masalah pembangunan kota pemerintah melibatkan organisasi/lembaga non pemerintah dan swasta, sehingga terjadi kerjasama antar lembaga tersebut.

Pendekatan manajemen pemerintahan yang dilakukan dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat oleh Pemerintah Kota melalui Dinas Tata Ruang Tata Bangun adalah pendekatan Manajerial yaitu mengadakan kerjasama (koordinasi) dengan lembaga non pemerintah dalam memecahkan permasalahan perizinan, dengan memanfaatkan potensi adat.

3. Pendekatan Ekonomi

4. Pendekatan lingkungan, pendekatan manajemen pemerintahan kota yang dilakukan lebih luas dalam arti lingkungan secara luas, baik air, tanah, dan udara. Juga dimensi lingkungan sosial, politik, ekonomi dari dampak proses urbanisasi yang sangat cepat.

Seperti halnya masalah tanah, bagaimana tanah diperoleh masyarakat dengan luas tertentu oleh siapa dan bagaimana bentuk kepemilikannya.

5. Pendekatan ruang/spasial, aspek ruang yang dikatakan adalah ditinjau secara luas, aspek ekonomi, sosial, budaya dari aspek ruang (*space*).

### **2.3.2 Manajemen Tanah Perkotaan**

Nurmandi (2006, 142) menyebutkan di negara-negara yang menganut sistem ekonomi campuran manajemen lahan perkotaan merupakan suatu manajemen perkotaan yang sangat rumit dan kompleks, karena tidak seluruh tanah milik negara tetapi sebagian tanah dapat dimiliki dan dikelola oleh individu, pemerintah sering bertentangan dengan pemilik tanah. Manajemen tanah menempatkan pemerintah sebagai fasilitator pembangunan atau konversi lahan untuk mengarahkan perubahan fungsi lahan secara terencana. Manajemen tanah perkotaan meliputi:

- pengelolaan tanah yang dilakukan pemerintah dalam perencanaan
- jaringan infrastruktur
- fungsi pengaturan untuk perluasan kota, sehingga terciptanya kerangka fisik dan hukum bagi proyek pembangunan dan pembebasan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta atau pemilik tanah melalui mekanisme pasar. Peran pemerintah dalam manajemen tanah di Indonesia berpedoman kepada Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960, penggunaan hak atas tanah meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk hal-hal diatas.

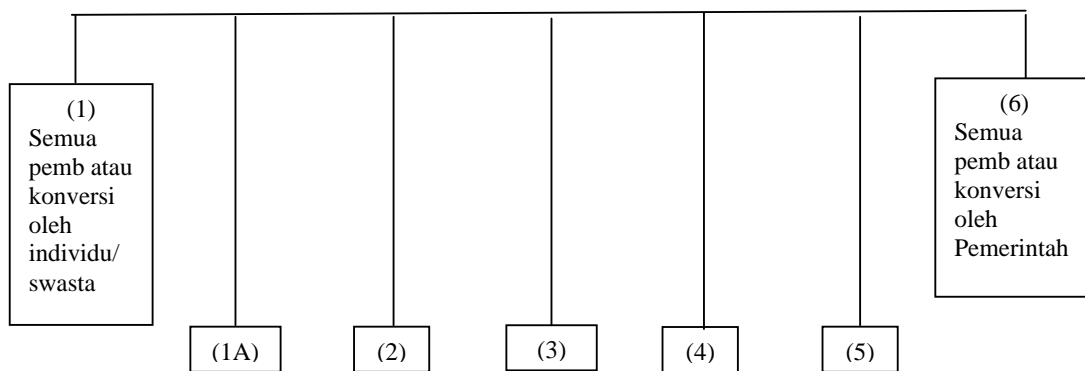
Menurut Nurmandi (2006, 153) di dalam manajemen pertanahan ada lima teknik konversi atau pembangunan lahan yaitu:

- Pengendalian guna lahan

- Pembangunan lahan terpadu.
- Bank tanah
- Konsolidasi tanah
- Pembangunan tanah matang

Dari lima teknik konversi atau pembangunan lahan diatas, yang dilaksanakan di Kecamatan Kuranji adalah pengendalian guna lahan, karena peruntukan kawasan di Kecamatan Kuranji sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Padang 2004-2013 adalah untuk kawasan permukiman.

Kewenangan pemerintah dalam hal konversi tanah seperti pada gambar 2.2 dibawah ini:



Sumber: Nurmandi, 2006,154

**GAMBAR 2.2**  
**KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM KONVERSI TANAH**

Keterangan:

- (1) Pembangunan lahan atau konversi lahan oleh Pemerintah.

Pemerintah berperan penuh dalam konversi tanah pedesaan, karena pemerintah memiliki hak pengelolaan tanah yang luas, konversi tanah dilakukan pemerintah sesuai dengan rencana tata ruang kota, seperti konversi tanah pertanian menjadi fasos, fasum, perumahan, perkantoran, dan lain-lain.

- Pengendalian tata guna lahan, pemerintah melakukan pengendalian konversi tanah sesuai dengan rencana induk tata ruang (zonasi), peraturan *subdivision*, peraturan tentang bangunan. Pemilik tanah swasta ataupun individu harus mengajukan izin kepada pemerintah kota, jika ingin mengubah fungsi tanahnya ataupun mendirikan bangunan, seperti izin pengeringan, izin prinsip, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan. Pemerintah mengendalikan serta dapat memaksakan sanksi, jika tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada (Nurmandi, 2006, 154).
- (2) Pembangunan lahan terpadu (*Guided Land Development*). Pemerintah mengarahkan pihak swasta ke arah lahan yang telah disediakan, dengan membangun prasarana jalan dan listrik di lahan tersebut.
- (3) Bank Tanah Selektif. Berdasarkan rencana tata ruang kota yang ada pemerintah mengarahkan pembangunan fisik ke daerah yang telah di bebaskan atau dibeli oleh pemerintah dan pemerintah menawarkan lahan tersebut kepada pihak swasta.
- (4) Konsolidasi Tanah. Mengelola pembangunan lahan dengan menyatukan beberapa pemilik tanah ke dalam satu perencanaan yang terpadu dan menyediakan fasilitas umum dan mengembalikan kepada pemilik tanah sesuai dengan kesepakatan.
- (5) *Site and service project*. Pemerintah membebaskan tanah dan membangun infrastruktur bagi swasta dan menanggung semua biaya yang ditimbulkan (Nurmandi, 2006, 155).

Pengelolaan tata guna tanah pada dasarnya adalah penyerasian penggunaan tanah sesuai dengan potensi wilayah yang dituangkan kedalam rencana tata ruang wilayah (Nurmandi, 2006, 156). Langkah-langkah yang dilakukan dalam pengelolaan tata guna tanah adalah sebagai berikut:



- a. Kegiatan pendataan penatagunaan lahan. Data yang digunakan adalah kemampuan tanah, penggunaan tanah, kependudukan, jenis tanah, iklim, serta data lainnya baik dalam bentuk angka dan peta yang mengacu kepada Undang-Undang Penataan Ruang, dalam bentuk Sistem Informasi Manajemen Pertanahan dan SIG
- b. Kegiatan merencanakan penatagunaan tanah. Bertujuan untuk merumuskan arahan kebijaksanaan tata guna tanah dan pedoman penggunaan tanah.
- c. Kegiatan menyelenggarakan penatagunaan tanah. Pemanfaatan tanah merupakan kewajiban yang melekat kepada hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada orang perorang, kelompok masyarakat ataupun badan hukum.

Dalam penyelenggaraannya perlu diatur secara tertib agar semua kepentingan dapat tertampung, tidak terjadi tumpang tindih, tidak merugikan pihak lain, dan dapat dipantau perkembangannya. Penyediaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan melalui pemberian izin lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah bagi kegiatan pembangunan (Nurmandi, 2006, 159).

- d. Kegiatan mengendalikan penatagunaan tanah.

Pengendalian penggunaan tanah dilaksanakan melalui kegiatan pemantauan dan pemberian pertimbangan teknis tata guna tanah. Kegiatan pemantauan dilaksanakan dalam rangka pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pemanfaatan tanah serta kesesuaiannya dengan kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah dan rencana tata ruang wilayah.

Berdasarkan ketentuan pasal 1, pasal 17 dan pasal 28 undang-undang Nomor 24 tahun 1992, maka pemerintah kabupaten/kota melakukan pengendalian tata guna lahan melalui mekanisme perizinan, fatwa peruntukan ruang, izin prinsip, izin rencana tata le-tak, dan izin bangunan (Nurmandi, 2006, 161).

### 2.3.3 Manajemen Perizinan

Nurmandi (2006, 247) menuliskan manajemen perizinan adalah suatu mekanisme kontrol dan sarana untuk membela kepentingan umum, namun pada kenyataannya semua itu hanya menjadi suatu formalitas saja, seperti izin prinsip, izin lokasi, izin mendirikan bangunan, yang seharusnya menjadi alat kontrol yang berpedoman kepada rencana tata ruang. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah perizinan untuk melaksanakan pembangunan fisik di atas lahan yang telah ditetapkan izin lokasi dan izin perencanaannya. IMB akan diterbitkan setelah segala persyaratan teknis pembangunan fisik seperti rencana tata letak, bentuk arsitektur, konstruksi, lansekap, dan aspek lingkungan serta fisiografis untuk jenis, bentuk, fungsi penggunaan dan keadaan lingkungan dipenuhi.

**TABEL II.1**  
**JENIS IZIN UNTUK PENGENDALIAN TATA GUNA LAHAN**  
*(Development Control Permit)*

| No. | Jenis Izin         | Jenis Pembangunan       | Instansi Otoritatif                        |
|-----|--------------------|-------------------------|--|
| 1.  | HO (izin gangguan) | Semua jenis industri    | Bupati/walikota                            |
| 2.  | Izin prinsip       | Pembangunan skala besar | Bupati, Bappeda, Dinas PU, Dinas Tata Kota |
| 3.  | Izin lokasi        | Pembangunan skala besar | BPN setelah adanya izin prinsip            |
| 4.  | Izin perencanaan   | Pembangunan perumahan   | Ditako dan Dinas PU                        |
| 5.  | Izin usaha         | Semua industri          | BKPM dan Deperindag                        |
| 6.  | IMB                | Pembangunan perumahan   | Ditako dan Dinas PU                        |

*Sumber: Nurmandi, 2006, 163*

Perencanaan kota adalah suatu aktifitas merencanakan suatu lingkungan tertentu dan lebih luas dari perencanaan fisik atau lahan karena mempertimbangkan semua faktor, fisik, tata guna lahan, ekonomi, politik, administratif dan sosial yang mempengaruhi wilayah kota (Nurmandi, 2006, 219). Pertumbuhan kota tidak sejalan dengan tuntutan akan pe-

menuhan kebutuhan masyarakat, sehingga pertumbuhan kota sulit dikontrol dan dikendalikan, masalahnya antara lain:

1. Tidak tertibnya penggunaan ruang kota yang secara keseluruhan kurang mendukung optimasi pemanfaatan lahan di perkotaan.
2. Menurunnya optimasi pelayanan prasarana kota.
3. Menurunnya arsitektur bangunan dan lanskap kota, yang mengurangi keindahan dan citra kota.

Menurut Nurmandi, (2006, 222) kota harus dapat berfungsi secara efisien dengan adanya perencanaan kota yang efektif menyangkut perencanaan tata ruang dan perencanaan manajemen pelayanan kota. Perencanaan kota yang efektif diperlukan guna menghindari hal-hal sebagai berikut:

1. Perkembangan kota secara acak yang mengakibatkan kesemrawutan.
2. Penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak efisien.
3. Spekulasi tanah yang mengakibatkan mahalnya biaya pembangunan.
4. Penggunaan lahan yang tidak bertanggung jawab sehingga mengancam kelestarian lingkungan.

## **2.4 Perizinan Pembangunan dalam Pembangunan Kota**

Kota adalah suatu wilayah dengan permasalahan yang sangat kompleks, dinamika sebuah kota ditentukan antara lain oleh:

1. Pertumbuhan penduduk secara alami.
2. Pertumbuhan penduduk yang masuk ke kota dari daerah/wilayah lain.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi membawa konsekuensi spasial yang serius bagi kehidupan kota yaitu adanya tuntutan *space* yang terus menerus untuk dimanfaatkan sebagai tempat hunian (Sabari, 2005, 56). Kebutuhan akan lahan permukiman yang sema-

kin bertambah, tetapi ketersediaan lahan semakin berkurang. Pertumbuhan penduduk yang tinggi dan frekuensi kegiatan penduduk yang sudah pasti meningkatkan kebutuhan akan ruang untuk penyediaan sarana dan prasarana. Di Kota ketersediaan lahan atau ruang terbuka sudah tidak mencukupi lagi dan harganya mahal, kondisi ini memunculkan berbagai ma-cam aspek kehidupan. Kota merupakan daerah permukiman yang sifatnya sangat dinamis, baik ditinjau dari segi sosial, ekonomi, budaya, maupun spasialnya. Kondisi ini menimbulkan suatu alternatif dengan memanfaatkan daerah di pinggiran kota yang masih mempunyai banyak lahan terbuka dan harganya tidak mahal (Sabari, 2005, 57). Saat ini pemanfaatan ruang terbuka tidak mengikuti perencanaan kota atau tidak adanya *monitoring* yang ketat sehingga lahan terbuka berubah menjadi lahan terbangun tanpa terkendali.

Menurut Sabari (2005, 59) tuntutan akan kebutuhan ruang yang meningkat menimbulkan konsekuensi terhadap spasial yaitu:

- a. Konsekuensi keruangan secara fisik dan
- b. Konsekuensi keruangan secara yuridis administratif.

Konsekuensi keruangan secara fisik terbagi atas 2 yaitu:

1. Proses perkembangan spasial secara horizontal

Adalah proses perubahan ruang secara mendatar, menempati ruang-ruang kosong yang

ada. Proses perubahan ruang secara mendatar ini terdiri atas 2 bentuk yaitu:

***a. Proses perkembangan Spasial Sentrifugal***

Pengembangan yang berjalan kearah luar perkotaan atau menuju kearah pinggiran kota, kondisi ini mempercepat pengembangan fisik kota. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah:

1. Aksesibilitas, tingkat kemudahan suatu lokasi dijangkau oleh berbagai lokasi lain, dapat diukur dengan ketersediaan sarana dan prasarana transportasi. Jika aksesibilitas tinggi maka daerah tersebut akan mengalami perkembangan fisik yang lebih intens.
2. Pelayanan Umum, ketersediaan pelayanan umum yang beragam pada suatu daerah akan menjadi suatu daya tarik bagi penduduk dan fungsi-fungsi kota.
3. Karakteristik lahan, pemanfaatan lahan sesuai dengan karakteristiknya akan menjadi daya tarik bagi masyarakat yang memilih karakteristik lahan sesuai kebutuhan mereka.
4. Karakteristik pemilik lahan, berdasarkan faktor ekonomi, maka pemilik lahan terbagi atas dua kelompok yaitu pemilik dengan ekonomi lemah dan pemilik dengan ekonomi yang kuat. Karakteristik pemilik lahan yang berada pada daerah pinggiran kota pada umumnya berada pada ekonomi lemah sehingga mereka cenderung berkeinginan untuk menjual lahan atau tanah mereka. Pemilik lahan yang berkekuatan ekonomi cenderung tidak menjual lahan mereka .
5. Keberadaan peraturan yang mengatur tata guna lahan, jika penegakan peraturan tata ruang yang benar dapat ditegakkan sesuai peruntukkan lahan maka akan terjadi penyebaran atau pemerataan antara kota dan pinggiran kota, tidak hanya menumpuk pada perkotaan saja.
6. Prakarsa pengembang, pengembang selalu akan mencari daerah yang nilai ekonomisnya rendah untuk di bangun menjadi daerah yang punya nilai jual tinggi, karena pengembang bertujuan mencari profit, namun harus ada monitoring yang tegas dan jelas dari pemerintah, sehingga pengembang tidak hanya memi-

kirkan profit saja sementara lingkungan menjadi terabaikan (Sabari, 2005, 60-67).

Gambaran spasial yang ditimbulkan oleh proses spasial sentrifugal adalah:

- Perkembangan memanjang
- Perkembangan lompat katak
- Perkembangan konsentris

Menurut Sabari (2005, 77) dampak perkembangan spasial sentrifugal akan mempengaruhi daerah pingiran kota yang akan berpengaruh juga terhadap kehidupan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan spasial daerah pingiran kota tersebut. Pingiran kota yang bersifat kedesaan akan mempunyai sifat kekotaan. Perlu suatu aturan dan monitoring yang tegas dan ketat terhadap perizinan pembangunan agar dapat terarah dan terkendali.

***b. Proses perkembangan spasial sentripetal (the spatial infilling process)***

Sabari (2005, 87) menyatakan perkembangan spasial sentripetal adalah suatu proses penambahan bangunan-bangunan kekotaan yang terjadi di bagian dalam kota. Proses ini terjadi pada lahan-lahan yang masih kosong di bagian dalam kota, baik berupa lahan yang terletak diantara bangunan-bangunan yang sudah ada maupun lahan terbuka lainnya.

- perkembangan spasial sentripetal ini harus ada *monitoring* dan konsistensi dari pemerintah (instansi yang terkait) dalam perencanaan kota, harus mempunyai satu pandangan yang sama dan jelas dalam memandang segala segi perencanaan pembangunan kota. Segi sosial, ekonomi, budaya, dan fisik spasial kota. Sehingga perencanaan yang dihasilkan dapat dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. *Monitoring* terhadap perizinan harus ketat agar penambahan bangunan dapat ter-

kendali dan terarah, sehingga dapat dihindari dampak negatif yang akan merusak kehidupan kota dan masyarakat. Proses perkembangan spasial sentripetal ini ada dua macam yaitu:

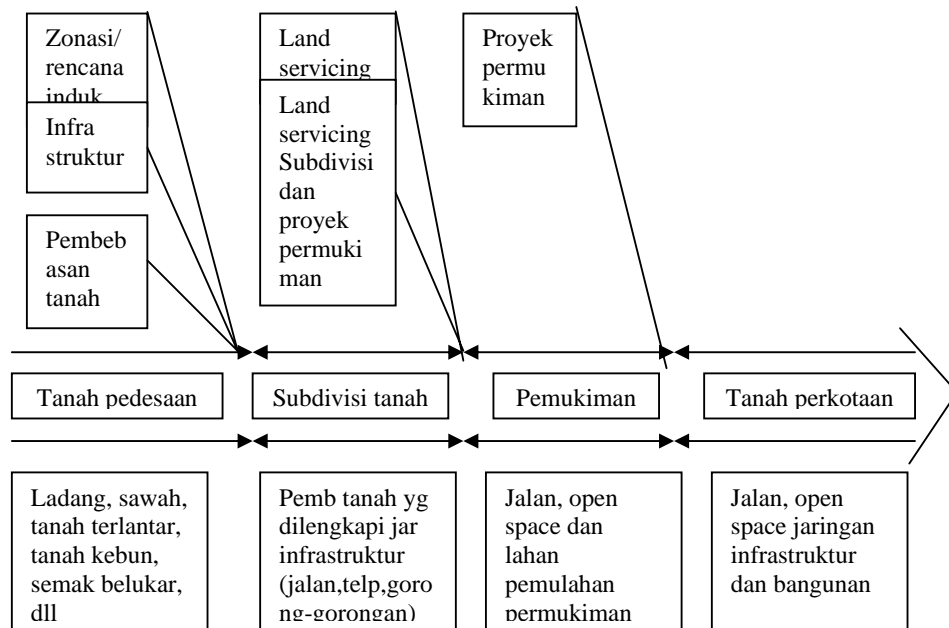
- Perkembangan spasial secara horizontal dan
- Perkembangan spasial secara vertikal.

Menurut Sabari (2005, 90) dampak proses perkembangan spasial sentripetal adalah terjadinya densifikasi bangunan (kepadatan bangunan). Kota akan semakin padat dengan bangunan ataupun sarana prasarana serta fasilitas yang bertujuan menunjang aktifitas masyarakatnya. Hal ini dapat terarah dan terkendali jika setiap penam-bahan bangunan selalu dikonsultasikan dengan konsep tata ruang yang ada untuk mengatur sebaran fungsi maupun kepadatannya. Adanya proses yang selalu dalam pemantauan yang ketat, sehingga proses tersebut dapat dipacu ataupun diperlambat bahkan dihentikan manakala belum/sudah sesuai dengan ketentuan tata ruang.

Menurut Nurmandi (2006, 143) proses konversi tanah pedesaan ke tanah perkota-an atau konversi lahan ada dua bentuk yaitu:

#### 1. Bentuk formal

adalah konversi lahan pedesaan yang dilakukan secara teratur dan formal oleh pemerintah atau pembangunan lahan yang dikendalikan oleh pemerintah sesuai dengan rencana kawasan kota dan rencana tata ruang. Masyarakat yang ingin mengubah fungsi tanahnya harus mendapat izin dari pemerintah. Namun proses formal ini sedikit dapat dilaksanakan karena status kepemilikan tanah milik pribadi. Pemerintah tidak mampu mengontrol dan penegakan hukum yang lemah. Paul Barros menamakan bentuk formal ini model pembangunan lahan ortodoks (*ortodox model of land development*).



Sumber: Nurmandi, 2006, 144

**GAMBAR 2.3**  
**TAHAPAN PEMBANGUNAN TANAH PEDESAAN KE TANAH**  
**PERKOTAAN DALAM BENTUK FORMAL**

## 2. Bentuk informal,

masyarakat melakukan pembangunan perumahan sesuai dengan keinginan masing-masing individu tanpa memperhitungkan hal-hal lainnya seperti kualitas permukiman. Hal ini berdampak negatif yaitu perkembangan fisik kota tidak teratur, semrawutnya pola pemukiman, dan mahal nya biaya pembangunan infrastruktur kota.

Perkembangan pembangunan dalam pembangunan kota di Kota Padang sesuai dengan rencana tata ruang kota dan RTRW Kota Padang yang mengembangkan pembangunan ke sub-sub BWK kota atau diarahkan ke pinggiran kota (perkembangan sentrifugal), na-



mun pada kenyataan yang ada saat ini perkembangan secara sentripetal berkembang dengan pesat, tidak saja pembangunan perumahan bahkan pembangunan fasilitas umum lebih kearah pusat kota.

Banyak kendala yang dihadapi dalam pengembangan pembangunan menuju ke daerah pinggiran kota, diantaranya adalah masalah tanah yang tidak bersertifikat karena tanah milik ulayat. Penyebab lainnya adalah tidak fokusnya pembangunan kawasan permukiman pada satu wilayah tertentu, sehingga hampir di seluruh kawasan di peruntukkan sebagai kawasan permukiman, dengan jumlah dan pertumbuhan penduduk yang ada belum membutuhkan lahan permukiman sebanyak itu, hal ini justru tidak efisien baik dana ataupun penyediaan sarana prasarana kota dan fasilitas umum lainnya. Kedua teori perkembangan pembangunan kota ini berjalan di Kota Padang.

## **2.5 Interaksi Formal dan Informal**

Salah satu karakteristik perkembangan kota di negara-negara berkembang adalah tumbuhnya fenomena "Informalitas". Dalam suatu perencanaan formal sebenarnya juga terjadi perencanaan informal. Informalitas bahkan dilakukan juga oleh lembaga formal, seperti lembaga pemerintahan (Briassoulis dalam Setyono, 2004, 3).

Dalam proses perizinan di Kota Padang juga terjadi informalitas dalam proses formal yaitu adanya kebijakan izin pakai (informal) dalam proses perizinan (IMB) yang formal bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Sebuah proses dibuat dalam suatu kerangka legalitas yang jelas. Namun tidak mendapatkan suatu pengakuan dari proses formal, artinya tidak dapat dijalankan sesuai legalitas yang dibuat. Formalitas cuma simbol yang tidak punya kekuatan. Terminologi informal itu sendiri sangat luas dimensinya, tidak saja mencakup kegiatan ekonomi, tetapi juga kelembagaan, cara pandang, dan praktek kebijakan. Perencanaan informal adalah kegi-

atan-kegiatan perencanaan yang tidak dilembagakan, tetapi mampu mendorong ke arah hasil yang direncanakan dengan melayani keinginan orang tertentu, walaupun mereka juga dapat melayani kepentingan publik yang lebih luas (Setyono, 2004, 5). Adapun penyebab timbulnya informal adalah para aktor yang terlibat tidak mempunyai komitmen dan kemauan untuk mengikuti prosedur yang telah ditetapkan, dan tingginya biaya yang digunakan .

Proses perizinan di Kota Padang untuk tanah ulayat yang tidak bersertifikat menurut aturan formal suatu proses perizinan tidak dapat dilakukan karena tidak adanya sertifikat kepemilikan tanah ulayat. Pemerintah tetap berpedoman pada ketentuan formal persyaratan kepemilikan tanah ulayat (sertifikat) maka masyarakat adat yang tidak punya sertifikat kepemilikan tanah ulayat tidak dapat memenuhi persyaratan dalam pengurusan perizinan (IMB). Kondisi lokal kepemilikan tanah ulayat yang tidak bersertifikat menimbulkan suatu kebijakan informal dalam suatu proses formal.

## **2.6 Perbedaan Proses Formal dan Proses Informal**

Perbedaan dan persamaan formal dan informal ada pada komponen-komponennya yaitu: aktor, maksud/tujuan, alat/cara, proses/aturan, hasil akhir, *magnitude* dan ruang lingkup. Perbedaan antara formal dan informal dapat juga kita lihat pada atributnya yaitu : Legalitas/legitimasi, Keteraturan, Transparansi, Koordinasi, *Timing*, Fleksibilitas, Penerimaan masyarakat, Kelayakan, Keefektifan, Resiko/ketidakpastian (Briassoulis dalam Setyono, 2004, 6).

Persamaan dan perbedaan antara formal dan informal dapat dilihat pada tabel II.2 dan II.3 di bawah ini:

**TABEL II.2**  
**KOMPONEN DALAM PROSES PERENCANAAN**  
**FORMAL DAN INFORMAL**

| Komponen                    | Perbedaan   |   | Kesamaan  |
|-----------------------------|---|---|---|
|                             | Formal  | Informal  |   |
| Aktor                       | Aparat publik, perencana formal, organisasi, kelompok formal, proses diketahui, terbuka | Kelompok privat, aparat publik, organisasi, kelompok formal/informal, tidak terbuka, proses tidak diketahui | Aparat publik bisa terlibat pada baik perencanaan formal maupun informal                        |
| Maksud/Tujuan               | Kepentingan publik  | Kepentingan pribadi (privat)  |   |
| Pedoman untuk perencanaan   | Peraturan/undang-undang tentang perencanaan   | Peraturan perundangan, tetapi aturan bersifat informal  |   |
| Alat/cara                   | Umum, cara yang legal   | Alat/cara publik atau privat  | Alat-alat publik bisa saja dipakai oleh keduanya  |
| Proses/aturan               | Legalisasi, menjadi resep, mengikat, diundangkan, dikoordinasikan                       | Ad hoc, tidak selalu dilegalisasi dan mengikat, disjointed, koordinasi tidak terbuka, oportunistik          | Elemen oportunistik sebenarnya ada di kedua-duanya; koordinasi ada di keduanya tapi beda tujuan |
| Hasil akhir                 | Ditentukan sebelumnya, bisa diprediksi  | Tidak diketahui sebelumnya, secara formal <i>unpredictable</i>  | Hasil akhir pada keduanya sebenarnya tidak pasti  |
| Magnitude dan ruang lingkup | Terjadi pada semua level  | Lokal, tetapi dalam jangka panjang bisa mempengaruhi skala yang luas  |   |

Sumber: Briassoulis (1997), hal. 109.

**TABEL II.3**  
**ATRIBUT DALAM PROSES PERENCANAAN FORMAL DAN INFORMAL**

| Atribut                     | Perbedaan   |  | Kesamaan                                      |
|-----------------------------|---|--|---|
|                             | Formal  | Informal   |   |
| Legalitas/legitimasi        | Dilegislati, legal, peraturan dan hukum eksplisit         | Kebanyakan tidak dilegislati, menghindari hukum                  | Prosedur legal mungkin dipakai di kedua model |
| Keteraturan                 | Teratur dan terbuka                                       | Teratur tapi tertutup  | Keduanya teratur                              |
| Transparansi                | Tindakan terbuka  | Kebanyakan tertutup dan bawah tanah; kelihatan hasilnya kemudian |   |
| Koordinasi                  | Publik, dengan cara-cara yang legal, terlihat (eksplisit) | Efektif dan membawa hasil, tapi dilakukan secara informal        |   |
| Timing                      | Ditentukan sebelumnya                                     | Oportunistik   | Keduanya <i>uncertainty</i>                   |
| Fleksibilitas/adaptabilitas | Kebanyakan rendah   | Tinggi   |   |
| Penerimaan masyarakat       | Diasumsikan ada, eksplisit                                | Implisit, diperlukan   |   |
| Kelayakan                   | Tergantung keberadaan sumberdaya formal                   | Dicapai melalui sumberdaya formal dan informal                   |   |
| Keefektifan                 | Rendah  | Tinggi   |   |

|                           |        |        |                           |
|---------------------------|--------|--------|---------------------------|
| Risiko/<br>ketidakpastian | Rendah | Tinggi | Umum untuk kedua<br>model |
|---------------------------|--------|--------|---------------------------|

Sumber: Briassoulis (1997), hal. 110

Tidak berjalannya aturan formal baik pada kebutuhan perencanaan, biaya, tidak berjalannya peraturan pemerintah akan membuat perencanaan informal tumbuh dengan subur. Ketidakmampuan sebuah proses formal ketika menghadapi suatu proses lainnya adalah:

1. Tidak sesuai nya peraturan yang ditetapkan dengan kebutuhan suatu daerah.
2. Pemerintah mengadopsi pendekatan perencanaan dari negara-negara maju, namun hal ini belum di dukung dengan kemampuan teknik analisis dan database yang akurat.
3. Sangat kaku, karena sangat tergantung dengan aturan induk, sehingga dalam pelaksanaan banyak terjadi kendala atau permasalahan.

Dalam konteks pengembangan lahan di Indonesia dapat di catat beberapa hal yaitu:

- Pemanfaatan lahan seharusnya mengacu kepada rencana tata ruang. Rencana yang ada tidak memuat rencana strategis, dan kurang melibatkan stakeholder dalam perencanaan pembangunan.
- Perijinan pembangunan lahan yang seharusnya menjadi instrumen pengendalian pembangunan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Winarso dan Firman (2002) mengatakan bahwa proses perijinan itu sendiri sebenarnya bukan permasalahan utama, karena sebenarnya yang terjadi adalah kelemahan dalam manajemen pembangunan kota, ketidaklengkapan undang-undang yang menjadi dasar, serta ketidak konsistenan di dalam penegakan peraturan (*law enforcement*).
- Administrasi pertanahan yang kurang baik. Adanya dualisme sebagaimana yang pernah dicatat oleh Michael Leaf (1994) menjadi salah satu penyebab munculnya permasalahan

an ini, diperparah dengan tarik-ulur kewenangan pengelolaan administrasi pertanahan di awal pelaksanaan kebijakan otonomi daerah (Setyono, 2004, 18).

Untuk itu perlu dilakukan transformasi manajemen atau perubahan yang mendasar pada kelembagaan yang mencakup aspek administratif, implementasi, keterbukaan, dapat dipertanggung jawabkan, dan pelibatan masyarakat dalam proses kebijakan sehingga perencanaan induk dapat terintegrasi dengan rencana lokal.

## **2.7 Sintesis literatur**

Dalam memenuhi atau mencapai tujuan masyarakat dalam kehidupan akan dilayani oleh organisasi-organisasi baik yang bersifat formal maupun informal. Organisasi formal adalah kelompok para individu yang nyata (bukan sistem norma dan nilai) yang mengkoordinir usaha-usaha mereka guna mencapai tujuan tertentu yang telah ditentukan secara khusus (Cohen, 1992, 388). Umumnya organisasi formal adalah organisasi yang besar dan mempunyai pedoman dan aturan-aturan tertentu seperti hukum, undang-undang, dan memiliki hirarki kewenangan (otoritas) dan tanggung jawab yang dibatasi secara jelas guna mengkoordinir kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuannya. Organisasi formal adalah organisasi yang berstruktur tegas, para anggota harus mematuhi peraturan yang berlaku dan peraturan dilaksanakan oleh hirarki kecil para pejabat. Kegiatan organisasi formal diatur dalam suatu aturan dan regulasi yang jelas.

Organisasi informal umumnya lebih kecil dan tidak tergantung pada perangkat peraturan dan prosedur tetap dalam menjalankan urusannya. Struktur organisasinya bersifat longgar dimana lebih banyak otonomi bagi anggotanya dan pelibatan anggota dalam proses pembuatan keputusan. Dalam organisasi informal dapat terjadi penyimpangan untuk mengadakan penyesuaian dengan kebutuhan pekerjaan (Cohen, 1992, 392). Mereka tidak terikat dengan aturan atau peraturan yang tetap dalam menjalankan urusan-urusannya.

Suatu birokrasi yang tidak dapat memenuhi atau melayani kepentingan masyarakat, sehingga akan muncul suatu informalitas didalamnya. Di dalam organisasi formal juga terjadi hubungan-hubungan pribadi. Hal ini akan menimbulkan struktur informal yang dapat menyelesaikan persoalan yang tidak tercakup dalam peraturan-peraturan formal. Struktur informal dapat menyesuaikan diri dengan kondisi atau kebutuhan yang ada.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Padang tahun 2004-2013, pembangunan diarahkan kepada pembangunan sub-sub BWK atau menuju arah pinggiran kota. Pembangunan tidak hanya pada pusat kota yang telah padat dan juga lahannya terbatas, sedangkan daerah pinggiran kota masih sangat luas dan belum terbangun. Proses perkembangan pembangunan spasial Kota Padang bersifat sentrifugal. Keberadaan tanah pada daerah pinggiran kota di Kota Padang adalah tanah ulayat atau dimiliki oleh kaum adat dalam ketentuan hukum adat yang berlaku sampai saat ini.

Tentu saja keadaan ini mempunyai banyak permasalahan yang terkait dengan tanah ulayat. Salah satunya adalah proses perizinan (IMB) bagi tanah ulayat di Kota Padang yang tidak sepenuhnya dapat di laksanakan karena tanah ulayat pada umumnya tidak mempunyai sertifikat kepemilikan. Secara hukum adat kepemilikan tanah ulayat adalah secara turun temurun. Kondisi ini membuat timbulnya suatu kebijakan informal yaitu adanya izin pakai dari lembaga informal yang sah secara adat yaitu mamak kepala waris. Kebijakan formal izin pakai timbul karena:

1. Tidak sesuainya peraturan yang ditetapkan dengan kondisi tanah ulayat sehingga menimbulkan permasalahan.
2. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan tidak dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi pemerintah sesuai rencana tata ruang yang telah direncanakan

Untuk itu perlu dilakukan transformasi manajemen atau perubahan yang terkait dengan koordinasi hubungan kerjasama kelembagaan pemerintah (formal) dengan non pemerintah (informal) dalam proses perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat, sehingga rencana tata ruang kota dapat dilaksanakan dan masyarakat adat dapat membangun diatas tanah mereka.

Keberadaan sistem Matrilineal masyarakat adat Minangkabau dan eksistensi tanah ulayat di Kota Padang, solusi izin pakai (informal) yang digunakan oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dalam formalitas perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat adalah informalitas yang disesuaikan dengan kondisi lokal Minangkabau.

Penelitian tentang izin pakai dalam proses perizinan pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat di Kota Padang yang bertujuan menganalisis hubungan kelembagaan formal dan informal adalah dengan menganalisis beberapa komponen dan atribut proses formal dan informal, yaitu :

1. Aktor

Pelaku yang terlibat dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat di kota Padang, apa fungsi dan peran serta kewenangang dari masing-masing aktor. Aktor berasal dari dua lembaga yaitu formal (BPN, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, Lurah, Camat) sedangkan dari lembaga informal adalah mamak kepala waris, penghulu kaum.

2. Proses/prosedur.

Proses atau aturan dalam proses perizinan pada tanah ulayat yang berlaku secara legal dan tidak terpenuhinya aturan formal oleh masyarakat kaum adat, dan adanya informalitas surat keterangan (izin pakai) dari mamak kepala waris.

3. Legalitas

Kejelasan hukum/legalitas perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

#### 4. Koordinasi

Koordinasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga formal dan lembaga-lembaga informal dalam proses perizinan (IMB) pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Fenomena pada variabel aktor, proses, legalitas dan koordinasi lembaga formal dan informal akan dapat kita lihat melalui pendekatan kualitatif pada metode penelitian.



## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian tentang IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat di Kota Padang, menggunakan pendekatan kualitatif, alasan pemilihan pendekatan kualitatif adalah karena mengkaji suatu kasus yang melibatkan banyak orang dan memanfaatkan wawancara terbuka untuk menelaah fenomena yang ada. Pendekatan kualitatif berusaha untuk menggambarkan bagaimana fenomena pemberian IMB pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat dengan izin pakai oleh lembaga formal dan adanya masyarakat hukum adat dengan lembaga informalnya.

### **3.2 Data Penelitian**

Data-data pada penelitian ini terbagi atas dua yaitu:

1. Data primer adalah data yang diperoleh melalui survei secara langsung ke lapangan dengan melakukan wawancara dan observasi lapangan. Dalam penelitian IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat, data primer diperoleh dari wawancara langsung dengan responden dari lembaga formal dan informal serta masyarakat kaum adat termasuk juga foto-foto.
2. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui sumber-sumber dokumentasi yang telah dipublikasikan secara terbatas atau tidak terbatas. Data sekunder berasal dari dokumen-dokumen atau peraturan-peraturan dari instansi pemerintah. Dokumen yang didapat dari penelitian IMB dengan izin pakai pada tanah ulayat ini adalah

peraturan, undang-undang, peraturan daerah, SK Walikota, peta, data statistik dan data pendukung lainnya.

Adapun data penelitian dapat dilihat pada Tabel III.1 di bawah ini:

**TABEL III.1**  
**DATA PENELITIAN**

| No. | Sasaran  | Indikator/ data yang diperlukan   | Tahun   | Sumber  | Cara pengumpulan | Alat yang digunakan                                |
|-----|--|---|---------|---|------------------|--|
| 1.  | Aktor<br>- Formal, BPN, Dinas TRTB, Lurah, Camat | Tupoksi BPN, Tupoksi Dinas TRTB, Perda, SK Walikota   | terbaru | BPN, Dinas TRTB, Lurah, Camat                 | Wawancara        | List pertanyaan, tape recorder, kamera digital, CD |
|     | - Informal :<br>Mamak kepala waris, Penghulu     | Masyarakat hukum adat eksistensi tanah ulayat IMB untuk tanah ulayat  | terbaru |   |                  |  |
| 2.  | Proses/aturan<br>- Formal                        | Status kepemilikan lahan, prosedur pengu-rusan sertifikat bagi tanah ulayat, Protap IMB, tanah ulayat yg tidak berserti-fikat, realisasi IMB dgn izin pakai, Peta kota Pa-dang, peta Kec. Kuranji, blaad perencanaan kota, peta peruntukkan lahan. Peta Jarigan Jalan | Terbaru | BPN, Dinas TRTB Lurah Camat                   | Wawancara        | List pertanyaan, tape recorder, kamera digital, CD |
|     | - Informal                                       |   | Terbaru | Mamak kepala waris, penghulu, KAN             | Wawancara        | List pertanyaan, tape recorder, kamera digital, CD |
| 3.  | Legalitas  | Proses pengurusan IMB   | Terbaru | Dinas TRTB, Lurah, Camat                      | wawancara        | List pertanyaan, tape recorder, kamera digital, CD |
|     |  | Izin pakai  | terbaru | Mamak Kepala waris                            |                  |  |
| 4.  | Koordinasi                                       | Izin pakai  | terbaru | Dinas TRTB, BPN, mamak kepala waris, penghulu | wawancara        | List pertanyaan, tape recorder, kamera digital     |

Sumber : Analisis Penyusun, 2007.

### **3.3 Teknik Pengumpulan Data**

#### **1. Data Primer**

Data primer yang dikumpulkan adalah kondisi wilayah studi, dan strategi pengumpulan data yang dilakukan bersifat multi-metode (triangulasi), yaitu wawancara mendalam, pengamatan, dan analisis dokumen-dokumen. Beberapa teknik pengumpulan data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Observasi visual merupakan observasi untuk mendapatkan informasi tentang lingkungan Kecamatan Kuranji serta karakteristik masyarakat setempat yang dapat ditangkap oleh mata dengan membuat catatan-catatan reflektif dan foto-foto.
2. Survei/wawancara untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tentang peran lembaga formal dan lembaga informal, termasuk adat dan budaya. Termasuk juga pemanfaatan izin pakai sebagai persyaratan IMB bagi tanah ulayat. Instrumennya adalah daftar pertanyaan, wawancara yang digunakan adalah wawancara tidak terstruktur karena peneliti menginginkan pengungkapan fenomena yang ada secara mendalam dari responden.

Responden yang di wawancarai adalah :

1. Lembaga formal, yaitu: Badan Pertanahan Nasional, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, Lurah dan Camat.
2. Lembaga informal adalah *mamak kepala waris, penghulu, KAN*.

#### **2. Data Sekunder**

Pengumpulan data-data sekunder dilakukan dengan mencari data-data dan dokumen ke instansi-instansi formal, BPN, Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan, Dinas Pertambangan dan Energi, KAN, Lurah dan Camat.

### 3.4 Teknik Pemilihan Informan

Pada penelitian kualitatif ini digunakan sampel bertujuan (*purposive sampling*) agar diperoleh sampel yang dapat dipercaya dan dapat digeneralisasikan pada populasinya. Sampling digunakan untuk memperoleh data primer, yang akan dipakai dalam menganalisa aktor, proses, legalitas dan koordinasi antara lembaga formal dan lembaga informal, masyarakat hukum adat, kepemilikan tanah ulayat, dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Pemakaian teknik *purposive sampling* pada penelitian ini karena :

1. Memudahkan mencari responden yang representatif atau yang menguasai objek studi.
2. Diperoleh responden yang betul-betul memahami, atau mengikuti perkembangan pemanfaatan perizinan pada tanah ulayat dengan izin pakai, responden ini disebut informan kunci.

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Ia harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian. Ia berkewajiban secara sukarela menjadi anggota tim penelitian walaupun hanya bersifat informal. Sebagai anggota tim dengan kebaikannya dan kesukarelaannya ia dapat memberikan pandangan dari segi orang dalam tentang aktor, proses, legitimasi dan koordinasi baik formal maupun informal menjadi latar penelitian proses perizinan dengan izin pakai pada tanah ulayat.

Informan membantu peneliti agar dapat segera melebur kedalam konteks setempat. Dalam waktu yang singkat akan banyak informasi yang terjaring, untuk berbicara, bertukar pikiran, informan bisa berasal dari lembaga formal (pemerintah) dan dari lembaga informal (pemimpin adat). Untuk itu perlu adanya kriteria pemilihan informan kunci. Untuk informan kunci adalah dari:

1. Masyarakat (informal):

1. Pemilik tanah ulayat, anggota masyarakat kaum ulayat. Responden yang akan diwawancarai:
  - 3 (tiga) orang dari Mamak kepala waris yang berasal dari 3 (tiga) kaum ulayat yang berbeda,
  - 3 (tiga) orang penghulu kaum yang berasal dari 3 (tiga) kaum yang berbeda
  - 1 (satu) orang dari KAN.
2. Usia minimal 40 tahun, karena telah lama menjalani kehidupan adat, dianggap objektif dan memahami hukum adat.
3. Merupakan orang dalam yang dianggap mengetahui nilai-nilai, perilaku dan budaya masyarakat kaum adat pemilik tanah ulayat.

2. Informan dari lembaga pemerintah kriteria nya adalah:

1. Pegawai Negeri pada lembaga pemerintah (BPN, Dinas TRTB, Bagian Pertanahan Lurah, Camat), responden yang akan diwawancarai adalah:
  - 2 (dua) orang dari Badan Pertanahan Nasional.
  - 2 (dua) orang dari Dinas Tata Ruang Tata Bangunan.
  - 1 (satu) orang dari kelurahan, dan 1 (satu) orang dari Kecamatan Kuranji.
2. Usia minimal 40 tahun yang telah berdinis cukup lama, berpengalaman dan mengetahui tupoksi serta peraturan undang-undang dan proses pensertifikatan ataupun prosedur perizinan (IMB).
3. Merupakan orang dalam yang dianggap mengetahui aturan-aturan formal dan aturan informal yang di berlakukan dalam proses pensertifikatan tanah ulayat atau perizinan dengan izin pakai pada tanah ulayat.

### **3.5 Analisis Data**

Pendekatan analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif deskriptif, dengan menganalisis data kualitatif dari hasil wawancara, pengamatan, dan analisis dokumen dari lembaga formal dan informal yang terkait dengan variabel: aktor, proses /aturan, legalitas dan koordinasi.

#### **3.5.1. Analisis Deskriptif Fungsi dan Peran Aktor**

Analisis deskriptif fungsi dan peran aktor dari lembaga formal dan informal dengan melakukan wawancara dan pendalaman dokumen-dokumen diperoleh data-data untuk analisis. Data tersebut berupa tupoksi lembaga formal (BPN, Dinas TRTB, Lurah, Camat), kewenangan lembaga formal dalam sertifikat hak kepemilikan tanah dan perizinan. Tugas dan kewenangan lembaga adat, mamak kepala waris dan penghulu terhadap tanah ulayat.

Proses analisis yang dilakukan terhadap peran dan fungsi aktor lembaga formal dan informal adalah analisis deskriptif, sehingga didapat fungsi, peran dan kewenangan aktor formal dan informal.

Dari wawancara yang dilakukan dengan para aktor formal maupun informal, penulis membaginya berdasarkan lembaga, dan aktornya. Dimana untuk lembaga formal adalah LF, sedangkan lembaga informal LIF. W adalah wawancara, dan 01,02,03 adalah pengkodean untuk lembaga, dan diikuti oleh kode aktor. Misalkan LF,W,01.01 yang berarti Lembaga Formal, wawancara, BPN, aktor 1

Pengkodean yang dibuat adalah:

LF : lembaga formal

LIF : lembaga informal

W : wawancara

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Dinas TRTB, penghulu        | : 01 |
| BPN, Mamak Kepala Waris     | : 02 |
| Kerapatan Adat Nagari (KAN) | : 03 |

### **3.5.2 Analisis Deskriptif Proses/Prosedur perizinan (IMB) dengan Izin Pakai pada Tanah Ulayat**

Data yang digunakan pada variabel proses/aturan berupa prosedur standar pengurusan sertifikat tanah ulayat, prosedur pengurusan IMB bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan tidak bersertifikat. Surat keterangan dari mamak kepala waris bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Data tersebut dianalisis dengan analisis deskriptif kualitatif, prosedur sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat, analisis deskriptif prosedur perizinan bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan yang tidak bersertifikat. Analisis surat keterangan mamak kepala waris bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat, alat analisis yang digunakan adalah wawancara dan dokumen-dokumen.

Proses analisis deskriptif yang dilakukan menghasilkan Perda, surat keterangan mamak kepala waris, prosedur tetap sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat, prosedur tetap perizinan bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Izin pakai bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat, surat keterangan dari mamak kepala waris tentang kepemilikan tanah ulayat

### **3.5.3 Analisis Deskriptif Legalitas IMB dengan Izin Pakai pada Tanah Ulayat**

Analisis legalitas perizinan dengan izin pakai pada tanah ulayat dilakukan dari data Undang-Undang Pokok Agraria, Perda tentang perizinan. SK Walikota tentang perizinan dan hukum adat tentang tanah ulayat.

Proses analisis yang dilakukan pada data tersebut adalah analisis deskriptif kualitatif dengan wawancara, observasi lapangan dan pendalaman dokumen. Dari proses analisis yang dilakukan didapat Perda tentang perizinan (IMB) bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan yang tidak bersertifikat (informalitas izin pakai). SK Walikota tentang pelimpahan wewenang perizinan kepada Lurah dan Camat, hukum adat tentang status kepemilikan tanah ulayat dan status pengelolaan tanah ulayat.

#### **3.5.4 Analisis Deskriptif tentang Koordinasi Lembaga Formal dan Informal**

Data yang dianalisis pada koordinasi lembaga formal dan informal adalah koordinasi/kerjasama lembaga formal dengan lembaga formal, yaitu BPN dengan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan. Koordinasi/kerjasama lembaga formal dengan lembaga informal, yaitu BPN dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat dalam bentuk surat keterangan dari mamak kepala waris.

Tahap analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif tentang koordinasi lembaga formal dengan lembaga formal, yaitu BPN dengan dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan, koordinasi lembaga formal dan lembaga informal yaitu BPN dengan masyarakat adat, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan masyarakat adat dengan melakukan wawancara, dan pendalaman dokumen-dokumen.

Hasil analisis adalah bentuk koordinasi antar instansi, koordinasi lembaga pemerintah dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat (surat keterangan). Untuk lebih jelasnya analisis data dapat dilihat pada Gambar 3.1 Kerangka Analisis.



### 3.5.5 Analisis Deskriptif Kebutuhan Lokal Terhadap Proses Perizinan bagi Tanah

#### Ulayat

Penduduk Minangkabau sangat terikat oleh kesatuan keturunan yang ditarik menurut garis keturunan ibu atau perempuan, kesatuan berdasarkan keturunan ini dinamakan '*suku*' (Syahmunir, 2006). Sistem kekerabatan ini dikenal dengan istilah Matrilineal. Sistem kewarisan adalah menurut garis ibu. Perempuan tidak hanya sebagai penyambung keturunan tetapi juga '*ambun puro aluang bunian*' yang berarti pemelihara/pemegang kunci harta kekayaan kaumnya. Perempuan sebagai ibu merupakan lambang/symbol pengayom, bijaksana, dan jujur karena itu ia disebut '*bundo kanduang*'. Sistem matrilineal tetap bertahan dalam kehidupan masyarakat Minangkabau sampai saat ini. Secara teoritis harta ulayat pusako tinggi (tanah ulayat) berada di bawah kekuasaan wanita berdasarkan garis keturunan matrilineal. Pemeliharaan dan pengembangan harta pusaka diserahkan kepada laki-laki atau '*mamak*'. Dalam urusan keluar dan kedalam yang menyangkut tanah ulayat diserahkan kepada '*mamak kepala waris*'.

Secara nyata dapat dilihat bahwa selama masyarakat adat Minangkabau hidup selama itu pula status kepemilikan tanah ulayat akan selalu ada di Minangkabau ataupun Kota Padang. Kehidupan adat tersebut masih sangat kuat dan kental dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Tanah ulayat sering menjadi konflik baik intern kaum adat maupun eksteren dengan kaum adat lain, pemerintah maupun *investor*. Seharusnya ada aturan tentang tanah ulayat yang dapat mengakomodasinya. Suatu aturan yang mengakomodasi sesuai kondisi dan kebutuhan daerah Minangkabau atau Kota Padang, namun tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan yang ada.

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| A<br>k<br>t<br>o<br>r   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tupoksi lembaga formal (BPN Dinas TRTB, Lurah, Camat).</li> <li>▪ Kewenangan lembaga formal dalam sertifikat hak kepemilikan tanah, dan perizinan</li> <li>▪ Tugas dan kewenangan lembaga adat, mamak kepala waris, peng- hulu, terhadap tanah ulayat.</li> <li>▪ Data aspek normatif</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wawancara dengan para aktor, dari lembaga formal dan lembaga informal.</li> <li>▪ Alat analisis yang digunakan adalah wawancara, dan dokumen-dokumen.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fungsi, peran dan kewenangan aktor formal dan informal</li> </ul>   |
| P<br>r<br>o<br>s<br>e<br>s<br>/<br>a<br>t<br>u<br>r<br>a<br>n | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prosedur pengurusan sertifikat tanah ulayat</li> <li>▪ Prosedur pengurusan IMB bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan tidak bersertifikat.</li> <li>▪ Surat keterangan dari mamak kepala waris bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analisis deskriptif prosedur sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat</li> <li>▪ Analisis deskriptif prosedur perizinan bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan yang tidak bersertifikat.</li> <li>▪ Analisis surat keterangan mamak kepala waris bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.</li> <li>▪ Alat analisis yang digunakan adalah : wawancara dan dokumen-dokumen.</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perda, surat keterangan mamak kepala waris.</li> <li>▪ Prosedur tetap sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat</li> <li>▪ Prosedur tetap perizinan bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan tanah ulayat yang tidak bersertifikat.</li> <li>▪ Izin pakai bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.</li> <li>▪ Surat keterangan dari mamak kepala waris tentang kepemilikan tanah ulayat</li> </ul> |
| L<br>e<br>g<br>a<br>l<br>i<br>t<br>a<br>s                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Undang-undang pokok agraria</li> <li>▪ Perda tentang perizinan</li> <li>▪ SK Walikota tentang perizinan</li> <li>▪ Hukum adat tentang tanah ulayat.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alat analisis yang digunakan adalah : wawancara, dokumen-dokumen, observasi lapangan.</li> <li>▪ Eksistensi tanah ulayat dalam UUPA.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perda tentang perizinan (IMB) bagi tanah ulayat yang bersertifikat dan yang tidak bersertifikat (illegal izin pakai).</li> <li>▪ SK Walikota tentang pelimpahan wewenang perizinan kepada Lurah dan Camat.</li> <li>▪ Hukum adapt tentang status kepemilikan tanah ulayat dan status pengelolaan tanah ulayat.</li> </ul>   |
| K<br>o<br>o<br>r<br>d<br>i<br>n<br>a<br>s<br>i                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koordinasi/kerjasama lembaga formal dengan lembaga formal , yaitu : BPN dengan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan.</li> <li>▪ Koordinasi / kerjasama lembaga formal dengan lembaga informal, yaitu : BPN dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat, Dinas TRTB dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat, surat keterangan dari mamak kepala waris</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analisis deskriptif tentang koordinasi lembaga formal dengan lembaga formal, yaitu BPN dengan dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan.</li> <li>▪ Analisis deskriptif tentang koordinasi lembaga formal dan lembaga informal yaitu : BPN dengan masyarakat adat, Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan masyarakat adat .</li> <li>▪ Alat analisis yang digunakan adalah : wawancara, dokumen-dokumen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koordinasi antar instansi .</li> <li>▪ Koordinasi lembaga pemerintah dengan masyarakat adat pemilik tanah ulayat (surat keterangan).</li> </ul>   |

Sumber : Analisis Penyusun, 2007

**GAMBAR 3.1**  
**KERANGKA ANALISIS**

## **BAB IV**

### **MASALAH TANAH ULAYAT DI KECAMATAN KURANJI, KOTA PADANG**

#### **4.1 Letak Geografis**

Kecamatan Kuranji terletak antara  $21^{\circ} 10'$  Bujur Timur dan  $0,85^{\circ} 4'$  Lintang Selatan, dengan luas wilayah lebih kurang  $57,41 \text{ Km}^2$  (77.600 Ha) atau 11,2% dari luas Kota Padang, Kecamatan Kuranji terletak pada bagian timur kota Padang dan merupakan daerah yang terdiri dari dataran dan perbukitan.



*Sumber: Survey Lapangan 2007*

**GAMBAR 4.1**  
**TANAH ULAYAT DI KELURAHAN KORONG GADANG**  
**KECAMATAN KURANJI**

Dilihat dari topografi wilayah, Kecamatan Kuranji terletak pada ketinggian antara 25-75 m di atas permukaan laut, yang terdiri dari: daerah yang relatif datar seluas 6.119 Ha (78,8%), daerah perbukitan 1.622 Ha (20,0%), dan daerah bergelombang 25 Ha (0,3%). Topografi wilayah ini dibelah oleh tiga sungai besar yang airnya selalu mengalir sepanjang waktu, yaitu: Batang Kuranji, Batang Guo, dan Batang Belimbing. Kecamatan Kuranji berada pada daerah ketinggian dengan curah hujan yang cukup tinggi menjadikan daerah Kecamatan Kuranji sebagai salah satu kawasan pertanian di kota Padang.

Kecamatan Kuranji dilalui oleh jalur *by pass* sepanjang lebih kurang 25 km yang membentang dari arah selatan Kota Padang atau dari arah pelabuhan Teluk Bayur hingga ke utara menuju arah Bandara Internasional Minangkabau. Kecamatan Kuranji adalah salah satu kecamatan yang mempunyai lahan belum terbangun yang cukup luas, saat ini baru sekitar 30% dari keseluruhan luas wilayah Kecamatan Kuranji yang terbangun. Suasana alamnya masih pedesaan, namun karena dilalui jalur *by-pass* Kuranji berpotensi untuk dikembangkan sebagai kawasan permukiman dan pendidikan.

Jenis pekerjaan dan sumber pendapatan penduduknya sebagian besar bergerak di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, hanya sebagian kecil yang berprofesi pada sektor formal dan sektor jasa, yaitu penduduk pendatang yang tinggal pada daerah permukiman.

#### **4.2 Wilayah Administratif**

Sebelum resmi menjadi bagian wilayah Pemerintah Kota Padang pada tahun 1980, Kecamatan Kuranji dahulunya adalah sebuah kanagarian dalam wilayah administrasi pemerintahan Kabupaten Padang Pariaman yang dipimpin oleh seorang walinagari. Kanagarian tersebut adalah Kanagarian Pauh IX Kecamatan Pauh. Namun, setelah bergabung dengan Kota Padang berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1980 tanggal 21 Maret 1980, kanagarian ini berubah statusnya menjadi sebuah Kecamatan, yaitu Kecamatan Kuranji.

Saat ini domisili kantor Pemerintahan (*Sekretariat*) Kecamatan Kuranji berada di Jalan DR. Moh. Hatta 17, Kelurahan Pasar Ambacang. Secara administrasi pemerintahan, Kecamatan Kuranji terdiri dari 9 Kelurahan, 82 RT dan 318 RW, dan berbatasan langsung dengan wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Berbatas dengan Kecamatan Koto Tengah
- Sebelah Selatan : Berbatas dengan Kecamatan Pauh dan Kecamatan

#### Padang Timur

- Sebelah Barat : Berbatas dengan Kecamatan Nanggalo, Kecamatan Padang Timur, dan Kecamatan Padang Utara
- Sebelah Timur : Berbatas dengan Kecamatan Pauh dan Kabupaten Solok.

Batas administrasi ini dapat dilihat pada gambar 4.2

**TABEL IV.1**  
**KELURAHAN YANG BERADA DI WILAYAH KECAMATAN KURANJI**

| No | Kelurahan      | Luas Wilayah          | Jumlah Penduduk | Jumlah KK | Jumlah RT | Jumlah RW |
|----|----------------|-----------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| 1. | Pasar Ambacang | 5,03 Km <sup>2</sup>  | 13.097          | 2.796.    | 29        | 9         |
| 2. | Anduring       | 4,04 Km <sup>2</sup>  | 9.731           | 2.647     | 28        | 7         |
| 3. | Lubuk Lintah   | 4,03 Km <sup>2</sup>  | 7.921           | 1.670     | 17        | 4         |
| 4. | Ampang         | 4,03 Km <sup>2</sup>  | 5.711           | 1.248     | 23        | 8         |
| 5. | Kalumbuk       | 6,02 Km <sup>2</sup>  | 7.443           | 1.534     | 27        | 8         |
| 6. | Korong Gadang  | 7,03 Km <sup>2</sup>  | 15.098          | 3.103     | 59        | 15        |
| 7. | Kuranji        | 9,07 Km <sup>2</sup>  | 25.078          | 5.420     | 62        | 13        |
| 8. | Gunung Sarik   | 11,08 Km <sup>2</sup> | 12.744          | 3.076     | 49        | 12        |
| 9. | Sungai Sapih   | 7,08 Km <sup>2</sup>  | 8.589           | 1.891     | 24        | 6         |
|    | Jumlah         | 57,41 Km <sup>2</sup> | 106.042         | 23.385    | 318       | 82        |

*Sumber: Kecamatan Kuranji (kondisi per 31 desember 2006)*

#### 4.3 Aspek Sosial Ekonomi

Kondisi sosial ekonomi masyarakat di Kecamatan Kuranji beragam atau heterogen. Keragaman itu dapat dilihat dari pendidikan, pekerjaan, dan tipe bangunan atau perumahan yang ada. Mata pencarian masyarakat seperti pertanian, peternakan, jasa, transportasi, perdagangan sampai pegawai negeri.

Umumnya penduduk asli Kecamatan Kuranji pekerjaannya adalah petani, hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya terdapat sawah dan ladang yang ada di daerah Kuranji.



Sawah dan ladang yang mereka olah adalah tanah ulayat yang turun temurun mereka kelo-la. Kondisi itu didukung oleh topografi alam dan adanya aliran sungai serta curah hujan yang membuat daerah ini cocok untuk lahan pertanian. Selain sebagai petani penghidupan masyarakat Kecamatan Kuranji adalah sektor jasa dan peternakan. Penduduk pendatang yang tinggal di kawasan permukiman umumnya adalah pegawai pemerintah, swasta dan pedagang. Sedangkan dari tipe bangunan dan perumahan yang ada saat ini, terdapat bangunan dengan tipe yang beragam, mulai dari rumah tradisional, semi permanen, permanen dan real estate. Dalam kehidupan sosial yang ada sudah terjadi pencampuran antara penduduk asli dengan pendatang.

Aspek sosial kehidupan masyarakat Kecamatan Kuranji masih kuat dengan kultur adat Minangkabau, hal ini tercermin dari kehidupan gotong royong yang dilakukan oleh masyarakat seperti dalam hal pelaksanaan panen padi di sawah, membersihkan lingkungan kampung, acara-acara adat seperti pesta perkawinan, kematian, dan lain sebagainya.

Data BPS tahun 2003 jumlah penduduk Kecamatan Kuranji adalah 105.370 jiwa dengan rincian laki-laki 52121 jiwa dan wanita 53249 jiwa, dan pertumbuhan penduduk rata-rata pertahun 2,5%, tetapi semenjak tahun 2003 pertumbuhan penduduk mencapai 6% pertahun, karena semakin banyaknya perumahan yang dibangun di Kecamatan Kuranji yang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Padang dimana Kecamatan Kuranji peruntukkan lahannya adalah untuk kawasan permukiman.

#### **4.4 Kondisi Status Kepemilikan Tanah**

Pola penggunaan lahan yang ada di Kecamatan Kuranji dapat digolongkan pada dua kelompok yaitu: kawasan terbangun dan kawasan tidak terbangun. Pola penggunaan lahan memberikan gambaran tentang aktifitas atau kegiatan warga dalam pemanfaatan lahan. Di Kecamatan Kuranji perubahan penggunaan lahan sangat berarti karena daerah ini

termasuk daerah pengembangan khususnya permukiman. Keadaan lahan terbangun, yang dulunya pertanian, perkebunan berubah menjadi perumahan. Untuk lahan yang tidak terbangun masih berupa semak belukar atau alang-alang, dan sawah. Hal ini dikarenakan status kepemilikan tanah tersebut adalah tanah ulayat (tanah kaum). Dari tahun ke tahun status kepemilikan tanah ulayat yang ada semakin berkurang, karena berubah status kepemilikan menjadi hak milik dan lainnya.



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan, 2007*

**GAMBAR 4.3**  
**KONDISI KEPEMILIKAN TANAH ULAYAT**  
**DI KELURAHAN KORONG GADANGKECAMATAN KURANJI**

#### **4.5 Masalah IMB pada Tanah Ulayat di Kecamatan Kuranji.**

Permasalahan IMB di kecamatan Kuranji sangat terkait dengan status kepemilikan tanah ulayat yang tidak mempunyai sertifikat. Masyarakat kaum adat di Kuranji masih kuat memegang hukum adat atas tanah ulayat yang tidak dapat dipindahkan kepemilikannya kepada seseorang.

Kebutuhan perencanaan kota dan peruntukkan wilayah Kuranji untuk permukiman menjadikannya sebagai daerah yang sangat diminati. Status kepemilikan lahan menjadi kendala utama bagi tanah ulayat untuk pengurusan izin mendirikan bangunan. Kondisi ini



menyebabkan masyarakat tetap mendirikan bangunan tanpa *advis planning* dan izin dari Dinas Tata Ruang Tata Bangunan kota Padang sehingga berdirilah bangunan diatas tanah ulayat tanpa adanya perencanaan dan pengawasan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan. Hal ini sangat merugikan bagi perencanaan pembangunan kota Padang dan juga bagi masyarakat hukum adat, karena pemerintah tidak dapat melaksanakan pembangunan kota sesuai dengan apa yang direncanakan.



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan, 2007*

#### **GAMBAR 4.4** **PEMBANGUNAN TANPA IMB DI TANAH ULAYAT** **KECAMATAN KURANJI**

Sarana prasarana kota serta fasilitas kota lainnya yang akan dibangun oleh pemerintah diatas tanah ulayat belum dapat dilaksanakan dan butuh biaya yang besar untuk membangunnya. Berangkat dari hal inilah Dinas Tata Ruang Tata Bangunan memberikan solusi adanya izin pakai dalam perizinan pada tanah ulayat. Kebijakan izin pakai yang diberikan pada masyarakat hukum adat di Kecamatan Kuranji dalam prosedur IMB belum menimbulkan masalah atau konflik secara teknis hingga saat ini. Konflik yang pernah timbul adalah konflik yang bersifat interen kaum, seperti adanya ketidakpuasan dari anggota kaum atas izin pakai yang diberikan oleh mamak kepala waris kepada anggota kaum yang lain untuk membangun di tanah ulayat mereka. Ada juga mamak kepala waris yang men-

jual tanah ulayat kepada pengembang (*developer*) tanpa sepengetahuan anggota kaum, hanya keinginan pribadi mamak kepala waris sendiri. Konflik-konflik interen yang terjadi hanya dapat diselesaikan oleh kaum itu sendiri dengan musyawarah dan mufakat. Izin pakai adalah surat keterangan dari mamak kepala waris yang menerangkan kepemilikan tanah kaum dan memberikan izin kepada anggota kaum untuk mendirikan bangunan diatas tanah ulayat mereka yang diketahui oleh lurah dan camat setempat. Salah satu kelemahan izin pakai adalah dapat mengundang konflik interen di dalam kaum. Kurang lebih 70% dari tanah yang ada di kecamatan Kuranji adalah tanah ulayat dan tidak bersertifikat.

Sampai saat ini tidak dapat diketahui dengan pasti berapa luas tanah ulayat yang ada di kecamatan Kuranji, karena tidak adanya data tentang tanah ulayat dan kepemilikannya. Baik data dalam angka maupun data dalam bentuk peta. Bahkan kecamatan tidak punya data yang terkait dengan tanah ulayat di Kecamatan Kuranji, kecuali jika masyarakat kaum adat itu datang mengurus IMB atau untuk pengurusan sertifikat tanah ulayat barulah kecamatan mengetahui tanah ulayat yang dimiliki oleh sebuah kaum. Hal ini terkait dengan status kepemilikan tanah ulayat adalah milik kaum dan tidak dapat pindah tangankan yang diturunkan secara turun temurun menurut garis matrilineal dan masyarakat beranggapan bahwa mereka membangun diatas tanah mereka sendiri dan dapat mengelola ataupun mendirikan bangunan sesuai keinginan mereka. Hal ini membuktikan bahwa pemahaman masyarakat akan perlunya izin mendirikan bangunan masih sangat kurang. Sebab lainnya kenapa masyarakat tidak mau mengurus IMB adalah biaya yang harus mereka keluarkan untuk pengurusan cukup mahal, bagi masyarakat kaum adat yang pada umumnya adalah petani dengan biaya retribusi yang dibayarkan dapat dijadikan biaya untuk membangun rumah. Dalam membangun rumah masyarakat kaum adat melakukannya secara bergotong royong, baik dari segi dana ataupun dengan tenaga. Pembangunan rumah memakan waktu yang

lama dan mereka mengerjakannya setelah musim panen selesai. Realisasi pengurusan IMB oleh masyarakat kaum adat pada tanah ulayat setiap tahun kurang lebih 10%, hal ini dapat dilihat pada laporan realisasi pengurusan IMB yang di urus oleh kaum ulayat pada Kecamatan.

Dalam memenuhi pelayanan masyarakat untuk perizinan (IMB) masyarakat juga diberi kemudahan berurusan yaitu dengan ketentuan luas bangunan <60 m<sup>2</sup> IMB dapat diterbitkan oleh Kelurahan, masyarakat cukup hanya berurusan sampai kelurahan, sedangkan untuk luas bangunan diatas 60 m<sup>2</sup>, tetapi dibawah 100m<sup>2</sup> pelimpahan kewenangan diberikan kepada Kecamatan. Jadi masyarakat cukup hanya berurusan sampai kecamatan. Untuk luas bangunan diatas 100m<sup>2</sup> tetap dilaksanakan oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan Kota Padang. Pelimpahan wewenang ini berdasarkan kepada SK Walikota Padang Nomor. 06 tahun 2004 tentang Pelimpahan Wewenang kepada Lurah dan Camat dalam Penerbitan IMB.



*Sumber: Hasil Observasi Lapangan, 2007*

#### **GAMBAR 4.5**

#### **TANAH ULAYAT YANG TELAH BERUBAH STATUS MENJADI HAK MILIK**

Berdasarkan kondisi yang ada saat ini dan penjelasan diatas dapat di rangkum beberapa permasalahan tanah ulayat yang ada di Kecamatan Kuranji Kota Padang sebagai berikut :

1. Belum adanya sertifikat kepemilikan tanah ulayat.
2. Tidak jelasnya batas-batas atau bidang tanah ulayat, karena tidak adanya bukti tertulis kepemilikan secara turun temurun, hanya berdasarkan kepada hukum adat dari mamak turun ke kemenakan.
3. Konflik interen dalam kaum seperti gugatan dari anggota kaum kepada mamak kepala waris atas izin pakai yang diberikan kepada anggota kaum yang lain untuk membangun di atas tanah ulayat.
4. Adanya kepentingan individu dari mamak kepala waris yang menjual tanah ulayat tanpa sepengetahuan anak kemenakan.

Lihat gambar 4.6.



## **BAB V**

### **HUBUNGAN KELEMBAGAAN FORMAL DAN INFORMAL DALAM PENGELOLAAN IMB PADA TANAH ULAYAT**

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk menganalisis dan mempelajari hubungan kerjasama antara lembaga formal dan informal dalam proses perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat di Kota Padang. Hubungan kelembagaan ditinjau dengan menganalisis beberapa variabel yaitu variabel aktor yang terlibat dalam proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat. Peran aktor sesuai dengan fungsi dan kewenangan lembaga formal dan informal. Kemudian variabel proses/prosedur perizinan (IMB) dan variabel legalitas terhadap IMB dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat. Selanjutnya ditinjau dari variabel koordinasi antara lembaga formal dan informal dalam proses perizinan tersebut.

#### **5.1 Aktor dan Perannya**

Analisis aktor bertujuan untuk memahami peran masing-masing aktor sesuai fungsi dan kewenangan lembaga formal maupun lembaga informal. Lembaga formal dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi berpedoman kepada peraturan (Undang-Undang, Perda, SK Walikota) yang ditetapkan. Sedangkan lembaga informal melaksanakan fungsi dan perannya berdasarkan kepada hukum adat yang disepakati oleh kaum adat (tidak tertulis).

##### **5.1.1 Aktor Lembaga Formal**

###### **5.1.1.1 Dinas Tata Ruang Tata Bangunan**

Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Kota Padang yang dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung

gung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Kedudukan organisasi Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan berdasarkan kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 50 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten dan Kota, dan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 12 tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dinas Daerah.

” Dinas Tata Ruang Tata Bangunan Kota Padang terbentuk berdasarkan Perda No.12 tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dinas Daerah” (LF,W,02,01)

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 12 tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dinas Daerah, tugas pokok Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan adalah melaksanakan kewenangan desentralisasi dilingkup bidang tata ruang dan tata bangunan. Sedangkan fungsi yang terkait dengan perizinan (IMB) adalah Perumusan kebijakan teknis dilingkup tata ruang dan tata bangunan, pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum. Kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan adalah pemberian izin lokasi, dan perencanaan penggunaan tanah wilayah kota dan administrasi pangkalnya. Sasaran yang ingin dicapai Dinas Tata Ruang Tata Bangunan sesuai dengan tupoksinya adalah:

- Meningkatnya jumlah masyarakat yang mengurus Keterangan Rencana Kota,
- Peruntukkan Ruang Kota (Advis Planning) dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
- Terciptanya ketertiban dan keteraturan pembangunan fisik kota sesuai dengan rencana kota.

”Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan menerbitkan IMB dengan tujuan agar pembangunan mengacu pada rencana tata ruang Kota Padang, sehingga penataan ruang kota sesuai rencana pembangunan kota, .(LF,W, 01.01)

Dinas Tata Ruang Tata Bangunan adalah lembaga formal yang menangani urusan perizinan termasuk izin mendirikan bangunan. Analisis yang dilakukan melalui wawancara

dan pengkajian terhadap dokumen berupa Undang-Undang serta peraturan tentang tupoksi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dalam proses perizinan (IMB) dan realisasi yang terjadi di lapangan.

Berdasarkan dokumen atau peraturan yang telah ditetapkan dapat dianalisis bahwa fungsi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan yang terkait dengan IMB adalah memberikan layanan umum kepada masyarakat untuk mengurus IMB terhadap bangunan yang akan didirikan oleh masyarakat di atas tanah milik masyarakat, sesuai dengan perencanaan tata ruang Kota Padang. Tidak ada aturan formal perizinan yang khusus membahas Fungsi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dalam hal perizinan (IMB) pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Kondisi kepemilikan tanah di Kota Padang dominan adalah tanah ulayat.

” 70% dari total tanah ulayat yang ada di Kota Padang belum bersertifikat”. (LF, W, 01.01)

Kota Padang sebagai ibukota Propinsi Sumatera Barat juga mengalami perkembangan yang cukup pesat dari segala aspek kehidupan. Fungsi Kota Padang sebagai kota perdagangan, jasa dan pendidikan membuat pertumbuhan dan perkembangan itu membutuhkan lahan atau *space* bagi masyarakatnya untuk beraktifitas, termasuk kebutuhan lahan untuk tempat tinggal, yang tentu akan mempengaruhi perkembangan pembangunan fisik kota. Perkembangan Kota Padang diarahkan ke pinggiran kota (sub-sub BWK) sesuai dengan RTRW Kota Padang tahun 2004-2013 dengan mempercepat pertumbuhan sub BWK, termasuk Kecamatan Kuranji yang diperuntukkan bagi kawasan permukiman yang berada pada pinggiran Kota Padang.

Perkembangan pembangunan Kota Padang sesuai dengan pendapat Sabari (2005, 57) yaitu kebutuhan akan lahan permukiman semakin bertambah, tetapi ketersediaan lahan semakin berkurang. Pertumbuhan penduduk yang tinggi dan frekuensi kegiatan penduduk



yang meningkat membutuhkan ruang untuk penyediaan sarana dan prasarana. Namun di Kota ketersediaan lahan atau ruang terbuka sudah tidak mencukupi lagi dan harganya mahal. Kondisi ini menimbulkan suatu alternatif yaitu dengan memanfaatkan daerah di pinggiran kota yang masih mempunyai banyak lahan terbuka dan harganya yang tidak mahal.

Menurut Sabari (2005, 59) tuntutan akan kebutuhan ruang yang meningkat menimbulkan konsekuensi terhadap spasial yaitu:

- a. Konsekuensi keruangan secara fisik dan
- b. Konsekuensi keruangan secara yuridis administratif.

Konsekuensi keruangan secara fisik haruslah mempunyai pedoman dan arahan atau kontrol, untuk mengatur dan mengendalikan pembangunan fisik sesuai dengan rencana tata ruang kota. Salah satunya adalah IMB. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah perizinan untuk melaksanakan pembangunan fisik di atas lahan yang telah ditetapkan izin lokasi dan izin perencanaannya. Tugas dan fungsi pemerintah di bidang ini dilaksanakan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan seperti yang tertuang dalam tupoksi Dinas Tata Ruang Tata Bangunan.

Menurut Nurmandi (2006, 247) manajemen perizinan adalah suatu mekanisme kontrol dan sarana untuk membela kepentingan umum yang merupakan suatu formalitas, seperti izin prinsip, izin lokasi, izin mendirikan bangunan, yang seharusnya menjadi alat kontrol yang berpedoman kepada rencana tata ruang.

Pertumbuhan kota yang tidak sejalan dengan tuntutan akan pemenuhan kebutuhan masyarakat, sehingga pertumbuhan kota sulit dikontrol dan dikendalikan, masalah yang timbul antara lain:

4. Tidak tertibnya penggunaan ruang kota yang secara keseluruhan kurang mendukung optimasi pemanfaatan lahan di perkotaan.
5. Menurunnya optimasi pelayanan prasarana kota.
6. Menurunnya arsitektur bangunan dan lanskap kota, yang mengurangi keindahan dan citra kota.

Analisis dari kondisi lapangan dan sejalan dengan pendapat Nurmandi (2006) dan Sabari (2005) Pemerintah Kota Padang menyadari sepenuhnya akan konsekuensi perkembangan fisik kota harus mempunyai pedoman dan kontrol agar pembangunan dapat terarah sesuai rencana tata ruang kota. Dalam hal pengendalian pembangunan fisik tersebut dilaksanakan oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan Kota Padang yang tertuang dalam tupoksi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan. Izin mendirikan bangunan adalah pelaksanaan tupoksi dan kewenangan tersebut.

Hasil survei lapangan di Kecamatan Kuranji memperlihatkan masih banyaknya bangunan yang didirikan oleh masyarakat adat tanpa adanya izin mendirikan bangunan (IMB), tanpa mengikuti planning kota hanya sesuai dengan keinginan individu. Terlebih lagi pada tanah ulayat kondisi ini menjadi nyata sekali, disebabkan status kepemilikan tanah yang bersifat milik kaum dan adanya sikap masyarakat kaum adat bahwa mereka membangun diatas tanah yang telah mereka miliki secara turun temurun dan apa yang akan mereka bangun bisa sesuai keinginan mereka sendiri.

Pembangunan fisik kota yang terkendali akan membuat kota dapat berfungsi secara efisien dengan adanya perencanaan kota yang efektif menyangkut perencanaan tata ruang dan perencanaan manajemen pelayanan kota, sebagaimana yang disampaikan oleh Nurmandi (2006). Perencanaan kota yang efektif diperlukan guna menghindari hal-hal seperti:

1. Perkembangan kota secara acak yang mengakibatkan kesemrawutan.
2. Penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak efisien.
3. Spekulasi tanah yang mengakibatkan mahal biaya pembangunan.
4. Penggunaan lahan yang tidak bertanggung jawab sehingga mengancam kelestarian lingkungan.

” Masyarakat tidak mengurus izin mendirikan bangunan karena tidak memahami manfaat IMB, apalagi jika didirikan diatas tanah ulayat. Namun setelah nanti ada advis planning di tanah mereka barulah timbul konflik karena mereka sudah terlanjur membangun dan tidak sesuai dengan advis planning kota”. (LF,W,02.01)

Analisis dari hasil survei lapangan menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan tidak dapat dilaksanakan sesuai aturan yang ada untuk proses IMB pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Penyebabnya adalah masyarakat kaum adat tidak memiliki sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat untuk memenuhi persyaratan pengurusan perizinan (IMB). Pada umumnya tanah ulayat tidak mempunyai sertifikat karena tanah ulayat adalah milik bersama kaum adat secara turun temurun dan tidak dapat dipindahkan kepemilikannya. Hal ini membuat masyarakat ulayat tidak dapat memenuhi prosedur pengurusan IMB yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

”Tanah Ulayat adalah milik kaum adat yang diturunkan secara turun temurun atau tambilang ameh, kepemilikan tidak dapat dipindah tangankan, karena itu tanah ulayat pada umumnya tidak bersertifikat”. (LIF, W,02.01).

Penyebab lainnya adalah biaya pengurusan IMB yang cukup mahal, masyarakat berfikir lebih baik memanfaatkan dana itu untuk membeli bahan bangunan dari pada digunakan untuk biaya mengurus IMB. Kurangnya pengetahuan masyarakat akan manfaat IMB juga menjadi penyebab masyarakat tidak berkeinginan mengurus IMB.

Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan melaksanakan monitoring dan evaluasi terhadap realisasi perizinan (IMB) di Kota Padang pada tahun 2004, dari survei lapangan di-

dapat suatu temuan yaitu masyarakat kaum adat mendirikan bangunan di atas tanah ulayat mereka tanpa mengurus IMB, dan penyebab nya adalah tidak adanya sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat. Pensertifikatan tanah ulayat bukanlah suatu hal yang dengan mudah dapat dilaksanakan.

”Pada tahun 2004 Pemko Padang melalui Dinas Tata Ruang Tata Bangunan melakukan monitoring dan sosialisasi ke masyarakat dalam hal perizinan (IMB). Banyak masyarakat yang tidak mengurus IMB dikarenakan mereka tinggal di atas tanah ulayat mereka yang tidak bersertifikat”. (LF, W, 02.02)

Dengan memahami kultur dan alam Minangkabau yang sangat dominan dengan keberadaan tanah ulayat maka Dinas Tata Ruang Tata Bangunan mengadakan musyawarah mencari kebijakan yang dapat menjadi solusi tentang perizinan untuk tanah ulayat yang tidak bersertifikat tanpa bertentangan dengan aturan yang ada, sehingga Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam penataan ruang kota.

Dinas Tata Ruang Tata Bangunan membuat suatu kebijakan yaitu IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat dapat diberikan dengan adanya surat keterangan kepemilikan tanah ulayat yang dibuat oleh mamak kepala waris, dan diketahui juga oleh lurah dan camat setempat.

”Dari hasil temuan evaluasi perizinan di kota Padang, di adakan rapat untuk mencari solusi bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat untuk dapat diterbitkan IMB nya, maka di berikan suatu kebijakan izin pakai yang di buat oleh mamak kepala waris sebagai bukti kepemilikan tanah ulayat dan izin pakai bagi anggota kaum, tetapi izin ini tidak menerbitkan status hak kepemilikan” (LF, W, 02.02).

Dinas Tata Ruang Tata Bangunan telah melakukan kebijakan yang sama tentang perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat ini pada tahun 1993, sesuai dengan kebutuhan masyarakat kaum adat yang ingin mendirikan bangunan pada tanah ulayat mereka. Kebijakan ini kembali diberlakukan mulai tahun 2004 berdasarkan hasil *monitoring* lapangan. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan memberikan izin mendirikan bangunan untuk

masyarakat kaum adat tetapi bukan menerbitkan status kepemilikan tanah ulayat, karena status kepemilikan tanah ulayat adalah wewenang Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan dilaksanakan berdasarkan tupoksi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, khususnya monitoring dan pengendalian terhadap pendirian bangunan yang tujuannya agar pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan perencanaan tata ruang kota. Perizinan juga merupakan salah satu pendapatan bagi kas daerah.

” kira-kira tahun 1993 di masa kepala Dinas Tata Kota Bapak Emzalmi sudah pernah dilakukan kebijakan izin pakai ini”.(LF,W,02.01)

Kebijakan ini dilaksanakan sampai saat ini namun tidak ada legalitas dari pemerintah kota Padang, apakah dalam bentuk SK Walikota ataupun Peraturan Daerah Kota Padang. Kondisi ini merupakan suatu deskripsi kebutuhan lokal terhadap perizinan bagi tanah ulayat, dimana aturan formal yang telah ada tidak dapat direalisasikan pada masyarakat kaum adat, dibuatnya suatu aturan perizinan khusus tentang IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat, sepanjang kebijakan ini tidak bertentangan dengan undang-undang pokok agraria yang memang mengakui keberadaan tanah ulayat.

”Keberadaan tanah ulayat dalam masyarakat hukum adat diakui oleh negara yang terdapat dalam undang-undang pokok agraria No.5 tahun 1960”.(LF,W,01.02)

Selama lebih kurang tigabelas tahun dilaksanakannya kebijakan perizinan dengan izin pakai bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat, hingga saat ini belum ada konflik yang timbul, walaupun adanya konflik yang bersifat interen dalam kaum adat itu sendiri diselesaikan secara musyawarah dan mufakat.

”Selama izin pakai digunakan untuk IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat belum ada komplek yang timbul dari masyarakat, walaupun ada persoalan yang timbul di dalam kaum adat itu sendiri, diselesaikan secara musyawarah dan mufakat oleh kaum itu sendiri dan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan tidak berhak mencampurnya”.(LF,W,02.02)

Dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya Pemerintah Kota Padang juga melakukan pelimpahan wewenang kepada Lurah dan Camat untuk dapat menerbitkan IMB di tingkat kelurahan dan kecamatan dengan terbitnya nya SK Walikota Padang No. 6 tahun 2004 tentang pelimpahan wewenang kepada lurah dan camat untuk menerbitkan IMB.

“Pelimpahan wewenang IMB kepada Lurah dan Camat berdasarkan SK Wako No.06 tahun 2004, tapi dalam setahun yang ngurus IMB pada tanah ulayat sangat sedikit”.(LF,W,04.01)

#### **5.1.1.2 Badan Pertanahan Nasional**

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga formal yang berwenang dalam menerbitkan sertifikat sebagai status hak kepemilikan lahan. Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 tahun 1989, tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah:

- a. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, penguasaan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah.
- b. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, penguasaan hak-hak atas tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah.
- c. Melaksanakan kegiatan yang mendukung kelancaran kegiatan tersebut pada huruf a dan b dengan melaksanakan tata usaha dan rumah tangga.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional yang terkait dengan tanah ulayat antara lain:

1. Pemberian izin lokasi
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan.
4. Penanganan masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
5. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat.
6. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Fungsi dan peran Badan Pertanahan Nasional adalah:

1. Mengatur penggunaan tanah (penatagunaan tanah).
2. Rapat Koordinasi.
3. Mengatur Penguasaan tanah
4. Mengatur hak-hak atas tanah berupa hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, dan hak pengelolaan.
5. Melakukan pengukuran dan pendaftaran tanah
6. Ikut serta sebagai panitia pembebasan lahan.

”Melaksanakan pelayanan pertanahan secara prima dengan memberikan kemudahan melalui penyederhanaan proses pelayanan, kejelasan prosedur, transparansi biaya, kepastian waktu penyelesaian, pemberian pelayanan informasi dan penanganan pengaduan secara cepat dan tepat.” (LF.W.01.01).

Status penguasaan tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Padang adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Tanah Negara, Tanah Ulayat (HMA), Kawasan Hutan Lindung (KHL), status hak kepemilikan ini berpedoman kepada peraturan dasar Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960.

”Sertifikat Hak atas Tanah adalah surat bukti kepemilikan tanah. Tetapi saat ini masih banyak masyarakat yang memiliki tanah namun belum mempunyai surat bukti kepemilikan tanah yang sah, misalnya Hak Milik, Hak Pakai.....”. (LF.W.01.01)

Luas tanah yang ada di Kota Padang adalah 69.496 Ha. Gambaran status kepemilikan /penguasaan tanah yang ada dapat dilihat pada tabel V.1 dibawah ini :

**TABEL V.1**  
**GAMBARAN PENGUASAAN TANAH/**  
**STATUS KEPEMILIKAN TANAH DI KOTA PADANG**  
**SAMPAI DESEMBER 2006**

| No. | Penguasaan<br>Tanah/status<br>tanah  | Tahun 2002 |                  |              | Tahun 2003 |                  |              | Tahun 2004 |                  |              | Tahun 2005 |                   |              | Tahun 2006 |                   |              |
|-----|--------------------------------------|------------|------------------|--------------|------------|------------------|--------------|------------|------------------|--------------|------------|-------------------|--------------|------------|-------------------|--------------|
|     |                                      | Bidang     | Luas<br>(Ha)     | %            | Bidang     | Luas<br>(Ha)     | %            | Bidang     | Luas<br>(Ha)     | %            | Bidang     | Luas<br>(Ha)      | %            | Bidang     | Luas<br>(Ha)      | %            |
| 1.  | Hak Milik                            | 203.945    | 8.319            | 11,97        | 204.806    | 8.410            | 12,10        | 205.538    | 8.535            | 12,28        | 206.591    | 8.719             | 12,55        | 207.100    | 8.800.19          | 12.66        |
|     | (HM)                                 |            |                  |              |            |                  |              |            |                  |              |            |                   |              |            |                   |              |
| 2.  | Hak Guna<br>Bangunan<br>(HGB)        | 30.249     | 1.323            | 1,90         | 30.286     | 1.329            | 1,91         | 30.345     | 1.346            | 1,94         | 30.387     | 1.361             | 1,96         | 30.407     | 1.370,018         | 1.97         |
| 3.  | Hak Pakai<br>(HP)                    | 1.894      | 1.854            | 2,67         | 1.898      | 1.855            | 2,67         | 1.928      | 1.882            | 2,71         | 1.991      | 1.930             | 2,78         | 2.168      | 1.986,115         | 2,86         |
| 4.  | Hak<br>Pengelolaan<br>(HPL)          | 20         | 704,24           | 1,01         | 20         | 704,24           | 1,01         | 20         | 704,24           | 1,01         | 22         | 708,725           | 1,02         | 22         | 708,725           | 1,02         |
| 5.  | Hak Guna<br>Usaha (HGU)              | -          | -                | -            | -          | -                | -            | -          | -                | -            | -          | -                 | -            | -          | -                 | -            |
| 6.  | Tanah Negara                         | -          | 862              | 1,24         | -          | 855              | 1,23         | -          | 767              | 1,10         | -          | 676               | 0,97         | -          | 666,981           | 0,96         |
| 7.  | <b>Tanah Ulayat<br/>(HMA)</b>        | <b>-</b>   | <b>19.933,76</b> | <b>28,69</b> | <b>-</b>   | <b>19.842,76</b> | <b>28,56</b> | <b>-</b>   | <b>19.761,76</b> | <b>28,44</b> | <b>-</b>   | <b>19.601,275</b> | <b>28,20</b> | <b>-</b>   | <b>19.463,971</b> | <b>28,01</b> |
| 8.  | Kawasan<br>Hutan<br>Lindung<br>(KHL) | -          | 36.500           | 52,52        | -          | 36.500           | 52,52        | -          | 36.500           | 52,52        | -          | 36.500            | 52,52        | -          | 36.500            | 52,52        |
|     | Jumlah                               | 236.108    | 69.496           | 100          | 237.010    | 69.496           | 100          | 237.831    | 69.496           | 100          | 238.991    | 69.496            | 100          | 239.697    | 69.496            | 100          |

Sumber; Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, 2007



Berdasarkan tabel dapat di analisis:

1. Keberadaan tanah ulayat milik masyarakat adat yang luasnya 19.463,971 Ha atau 28,01% dari luas wilayah tanah Kota Padang. Tetapi tidak dapat diketahui berapa biadangnya, hal ini menunjukkan bahwa tidak dapat diketahui dengan pasti letak ataupun batas-batas tanah ulayat. Hal ini termasuk salah satu masalah penyebab tidak disertifikatkannya tanah ulayat.

"Penyebab tidak disertifikatkannya tanah ulayat adalah tidak adanya bukti penegasan dan pemilikan tanah secara tertulis, sukarnya mendapatkan surat pernyataan pengakuan hak dan pemilikan tanah yang harus disetujui dan dikuatkan oleh sepadan, ahli waris, mamak kepala waris, penghulu suku, KAN, lurah dan camat setempat, adanya gugatan-gugatan baik datangnya dari anggota kaum sendiri maupun dari anggota masyarakat lainnya, yang pada pokoknya tidak menghendaki disertifikatkannya tanah tersebut".(LF,W,01,01)

"Persoalan tanah ulayat yang di hadapi oleh kaum adat di Kota Padang pada umumnya sama, dan keberadaan tanah ulayat masih sangat banyak. Namun bukti kepemilikan tanah ulayat secara sah (sertifikat) tidak ada". (LIF,W,01,03)

2. Tidak dapat diketahui dengan pasti berapa luas tanah ulayat yang belum disertifikatkan.

Data-data tentang tanah ulayat tidak ada.

"Kelurahan tidak mempunyai sama sekali data tentang tanah ulayat.....".(LF.W.05.01)

"Bagian pertanahan tidak mempunyai data-data tentang tanah ulayat baik dalam bentuk data/statistik ataupun dalam bentuk peta".(LF.W.03.01)

3. Luas tanah ulayat berkurang setiap tahunnya, kurang lebih 0.16% pertahun, hal ini berarti terjadi perubahan status kepemilikan lahan dari status hak milik adat menjadi status hak milik atau hak pakai.

"Hal ini disebabkan karena kepemilikan tanah ulayat adalah milik kaum dan tidak dapat di pindahkan, kepemilikan secara turun temurun dan yang ada hanyalah izin untuk memakai atau mengelola. Jika disertifikatkan dikhawatirkan pemindahan hak kepemilikan tanah ulayat kepada seseorang mudah terjadi dan tanah akan terpecah-terpecah. Sehingga eksistensi keberadaan tanah ulayat akan habis".(LIF,W,03.01)

Menurut Nurmandi (2006) manajemen tanah menempatkan pemerintah sebagai fasilitator pembangunan atau konversi lahan untuk mengarahkan perubahan fungsi lahan secara terencana. Manajemen tanah perkotaan merupakan suatu manajemen perkotaan

yang sangat rumit dan kompleks, karena tidak seluruh tanah milik negara tetapi sebagian tanah dapat dimiliki dan dikelola oleh individu, pemerintah sering harus bertentangan dengan pemilik tanah. Kepemilikan tanah yang ada di Kota Padang lebih dominan tanah milik adat atau sering disebut dengan tanah ulayat. Hal ini dapat kita lihat pada data tabel status kepemilikan tanah diatas. Status kepemilikan tanah haruslah jelas dan dapat dibuktikan kebenarannya. Legalitas secara hukum terhadap kepemilikan lahan tertulis dalam sebuah sertifikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Peran pemerintah dalam manajemen tanah di Indonesia berpedoman kepada Undang-Undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960, penggunaan hak atas tanah meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk hal-hal diatas. Pelaksanaan dari tugas pemerintah terhadap pengaturan penggunaan hak atas tanah adalah Badan Pertanah Nasional.

Realita dilapangan ditemui masih banyak tanah yang tidak punya sertifikat, dan pada tanah ulayat kira-kira 70% dari tanah tersebut tidak bersertifikat. Hal ini disebabkan oleh:

- a. Faktor Eksternal, Pemerintah atau BPN sendiri belum mempunyai aturan yang secara khusus mengatur tentang keberadaan tanah ulayat yang sesuai dengan kultur dan kondisi masyarakat Minangkabau atau Kota Padang.
- b. Faktor internal, masyarakat kaum adat masih tetap memegang prinsip keberadaan atau kepemilikan tanah ulayat yang diturunkan secara turun temurun dan tidak dapat dipindah tangankan, tanah ulayat adalah milik kaum. Batas-batas tanah ulayat yang tidak diketahui secara pasti dan bukti kepemilikannya secara tertulis juga tidak ada, sehingga saksi akan kebenaran kepemilikannya tidak jelas.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan dapat kita analisis bahwa tupoksi dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional secara aturan formal tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan di lapangan pada lahan/tanah yang berstatus tanah ulayat, aturan hukum adat menyatakan bahwa tanah ulayat adalah milik kaum yang tidak dapat dipecah-pecah kepemilikannya, adanya kekhawatiran jika disertifikatkan akan memudahkan peralihan kepemilikan kepada seseorang dan eksistensi tanah ulayat akan habis atau punah. Pensertifikatan tanah ulayat ternyata tidaklah mudah, adanya faktor internal dan eksternal yang menjadi penyebab kesulitan pensertifikatan tanah ulayat seperti di sebutkan di atas menyebabkan tanah ulayat belum mempunyai sertifikat hak kepemilikan.

#### **5.1.1.2 Aktor Lembaga Informal**

Lembaga informal yang dimaksud adalah lembaga/individu yang fungsi dan perannya berdasarkan kepada hukum adat. Pada penelitian ini di analisis fungsi, peran serta kewenangan aktor informal yang terkait dengan izin pakai sebagai bukti kepemilikan tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Aktor informalnya adalah Penghulu, dan Mamak Kepala Waris.

#### **5.1.2.1 Penghulu**

Penghulu adalah orang yang memerintah kaumnya diangkat dengan kesepakatan dan kata mufakat seluruh anggota kaumnya. Dia akan diberi gelar dan selanjutnya akan dipanggil dengan gelarnya.

Penghulu berkewajiban menyelesaikan segala yang kusut, menjernihkan apa yang keruh, membayar hutang dan menerima piutang. Penghulu adalah tempat mengadu bagi anak kemenakan dan seluruh anggota kaum, termasuk menjaga harta pusaka kaum.

Nagari Penghulu adalah nagari yang berlingkungan alur, yaitu jelas batas-batas nagarinya. Suku penghulu adalah suku yang berjorong, maka wajib bagi penghulu mengetahui benar jorong sukunya. Seorang penghulu harus mengetahui dengan jelas dan pasti segala yang ada dalam suku atau kaumnya.

Seorang penghulu seakan-akan guru oleh seluruh anggota kaumnya, pergi akan tempat bertanya, pulang akan tempat berberita. Penghulu adalah pemimpin dan penuntun orang banyak kepada jalan kebaikan di dalam nagarinya. Penghulu tidak harus yang tertua dalam suatu suku, sepanjang sesuai dengan Alur dan pantas, maka dia dapat diangkat jadi penghulu. Begitu juga dalam hal waris dan tanah, penghulu memberi izin kepada anggota suku untuk mengelolanya dan menjaganya. Penghulu kaum diangkat oleh anggota suku atau kaum dengan lama jabatannya adalah seumur hidup, kecuali jika beliau sudah uzur dan tidak sanggup melakukan tugasnya, maka dapat dilimpahkan jabatannya ke anak kemenakan.

Dalam penelitian masalah perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat, penghulu berfungsi sebagai kepala suku atau kaum adat, urusan keluar dan pengelolaan masalah tanah ulayat merupakan tugas dari mamak kepala waris. Jika masalah sudah tidak bisa diselesaikan, barulah penghulu turun tangan.

”Penghulu akan turun tangan jika permasalahan yang ada di dalam suku atau kaum tidak dapat lagi diselesaikan oleh mamak, dan dalam masalah tanah, jika mamak kepala waris tidak dapat menyelesaikan masalah tanah ulayat tersebut, barulah penghulu turun untuk menyelesaikan ”. (LIF.W.01.01)

Analisis kondisi lapangan sampai saat ini belum ada keterlibatan penghulu secara langsung dalam pemberian izin pakai. Dari persyaratan yang ada seharusnya penghulu ikut menanda tangani surat keterangan izin pakai tersebut, hanya mamak kepala waris yang menanda tangani, dan diketahui lurah dan camat setempat.

” Dalam hal perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai kami penghulu tidak pernah di libatkan oleh lembaga formal, kecuali pada alas hak untuk pesertifikatan tanah ulayat”. (LIF.W.01.02)

Analisis yang di dapat adalah tidak dimanfaatkannya fungsi penghulu sebagai kepala suku atau kaum terhadap izin pakai yang digunakan pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat, sebagai seorang penghulu yang mengetahui dengan pasti tanah ulayat kaumnya, nagari, dan anggota suku atau kaumnya. Fungsi seorang penghulu adalah potensi yang dapat digunakan sebagai antisipasi terhadap kemungkinan timbulnya konflik interen dalam kaum.

#### **5.1.2.2 Mamak Kepala Waris**

Fungsi dan tugas *Mamak Kepala Waris* adalah mamak (laki-laki) yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan pengurusan keluar urusan tanah ulayat.

Seorang *mamak kepala waris* diangkat berdasarkan umur yang tertua dari seluruh mamak atau laki-laki dalam kaum. Meskipun beliau tertua dari segi umur, jika dinilai tidak mampu, maka dapat ditunjuk mamak yang umurnya lebih muda sebagai *mamak kepala waris*. Dalam satu kaum bisa saja kita jumpai seseorang yang berfungsi sebagai *mamak kepala waris* dan juga sekaligus sebagai seorang *penghulu*. Keduanya diangkat oleh ketentuan dan hukum adat, dan sama-sama berlaku seumur hidup, namun tetap melalui aturan dan kepatutan/kemampuan.

Kewenangan *mamak kepala waris* secara hukum adat adalah urusan ke luar dan pengelolaan tanah ulayat. *Mamak kepala waris* mengatur pengelolaan tanah ulayat kaum seperti pengaturan jadwal panen, pengaturan menanam padi, pengaturan siapa yang akan mengelola kebun dan ladang, semua itu diatur oleh mamak kepala waris bagi anggota kaumnya termasuk dalam hal pengelolaan tanah ulayat. Mamak kepala waris berwenang memberi izin kepada anggota kaum untuk mendirikan bangunan diatas tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat seluruh anggota kaum.

”Dari dahulu di Minangkabau mamak kepala waris sudah berperan dalam perizinan bagi pengelolaan tanah ulayat kaum mereka. Mamak kepala waris mengatur siapa yang ke sawah musim ini, siapa yang panen, dan memberi izin kepada anggota kaum untuk mendirikan bangunan diatas tanah ulayat”.(LIF,W,02.02)

Dari penelitian lapangan, pembuatan surat keterangan *izin pakai* oleh *mamak kepala waris* adalah realisasi kewenangan mamak kepala waris yang digunakan untuk proses perizinan bagi tanah ulayatnya yang tidak bersertifikat. Tanah ulayat adalah suatu ketentuan dan keberadaan hukum adat, namun spasialnya berada dalam wilayah hukum pemerintahan. Realisasi aturan informal (secara hukum adat) ini juga dilakukan pada pensertifikatan tanah ulayat terlebih dahulu adanya '*alas hak*' atau pengakuan secara adat sebagai bukti kepemilikan tanah ulayat yang akan disertifikatkan.

”Untuk pengurusan perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat dilengkapi dengan surat keterangan izin pakai yang dibuat oleh mamak kepala waris dan diketahui oleh lurah dan camat setempat”.(LF,W,02.02)

Analisis dari fungsi dan wewenang mamak kepala waris yang telah diatur oleh hukum adat sesuai dengan apa yang dilaksanakan dalam realitanya di lapangan seperti surat keterangan izin pakai, sehingga dapat memenuhi persyaratan IMB. Tetapi bukti sah hak kepemilikan tanah ulayat (sertifikat) adalah wewenang Badan Pertanahan Nasional sedangkan masalah perizinan adalah wewenangnya Dinas Tata Ruang Tata Bangunan

Fungsi serta kewenangan dari mamak kepala waris adalah menurut hukum adat, keberadaan masyarakat adat dan hukum adat diakui oleh negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960. Negara mengakui keberadaan tanah ulayat serta keberadaan masyarakat hukum adat dan juga keberadaan hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan aturan negara. Kehidupan secara hukum adat ini masih dijalani masyarakat Minangkabau sampai saat ini. Analisis fungsi dan peran mamak kepala waris secara hukum adat dan realita lapangan tentang izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat, menjadi suatu solusi perizinan untuk tanah ulayat. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan

memanfaatkan potensi dari fungsi dan peran (berdasarkan hukum adat) mamak kepala waris, seperti pendapat sabari (2005) pemerintah melakukan pendekatan manajerial dalam menyelesaikan permasalahan perizinan dengan adanya kerjasama dengan lembaga adat. Surat keterangan izin pakai yang dibuat oleh mamak kepala waris merupakan dukungan masyarakat adat secara tidak langsung terhadap tugas dan fungsi pemerintah dalam penataan ruang kota. Kondisi ini memperlihatkan hubungan kerjasama dan saling mendukung antara pemerintah dengan lembaga non pemerintah. Pola kerjasama ini sudah ada dalam kehidupan masyarakat Minangkabau yaitu *"Tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin"* (*tiga kaki tungku untuk memasak, dan tiga tali untuk membuat jalinan yang kuat*).

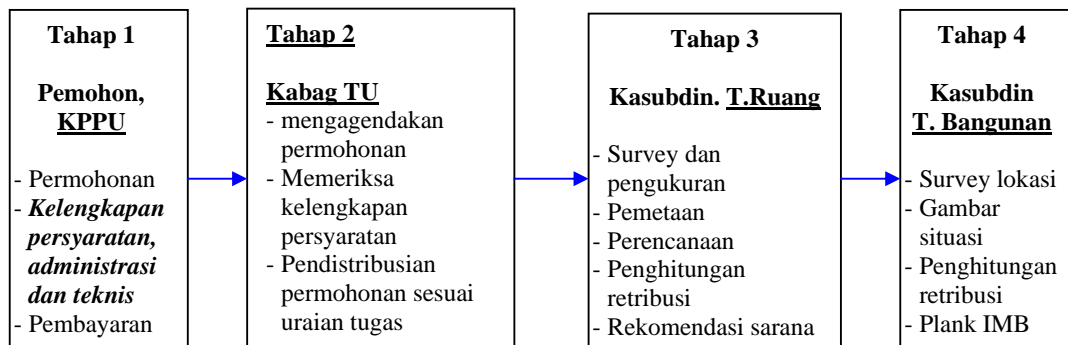
"Pada tanggal 30 juni 2007 telah lahir suatu kesepakatan bersama dalam melaksanakan pemangunan dan pemerintahan di Kota Padang akan kembali dihidupkan peran Tungku tigo sajarangan".(LIF,W,03.01)

## **5.2 Proses/prosedur perizinan yang dilaksanakan**

### **5.2.1 Proses/Prosedur Perizinan (IMB) Tanah Bersertifikat (aturan formal)**

Pemohon mengajukan permohonan IMB baik perorangan ataupun badan hukum atau kuasanya kepada Kepala Daerah melalui Kepala Dinas Tata Ruang Tata Bangunan. Pemohon mengisi lembaran isian yang disediakan, Dinas TRTB memberikan tanda terima kepada pemohon IMB, dan persyaratan administratis, teknis dan lingkungan serta status tanah serta dan atau bangunan sebagaimana yang tercantum dalam permohonan IMB. Keputusan permohonan IMB secara tertulis selambat-lambatnya 30 hari setelah permohonan diterima. Keputusan Dinas TRTB terhadap permohonan IMB dapat berupa dikabulkan, dikabulkan sebagian, di tolak jika bertentangan dengan ketentuan dan rencana yang ada, ataupun ditangguhkan sementara dan alasan penangguhannya disebutkan. Prosedur pengu-rusan di atas berlaku untuk pengurusan IMB bagi perorangan atau pun badan hukum dengan status kepemilikan tanah yang sudah ada sertifikatnya.

Persyaratan yang harus dipenuhi pemohon ada dua macam yaitu persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Persyaratan administrasi antara lain fotocopy Kartu Tanda Penduduk dan bukti pemilikan hak atas tanah yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang atau memperlihatkan aslinya. Surat pernyataan tanah tidak dalam sengketa. Surat pernyataan pelepasan hak atas tanah (untuk fasum, fasos, dan tanah cadangan pengganti). Persyaratan administrasi ini berlaku untuk semua pengurusan IMB, dan berlaku juga bagi pengurusan perizinan pada tanah ulayat.



Sumber: Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, 2007

**GAMBAR 5.1**  
**ALUR PROSES PERIZINAN (IMB)**

### 5.2.2 Proses/prosedur perizinan IMB untuk Tanah Ulayat yang tidak Bersertifikat (tanah ulayat)

Proses/prosedur perizinan IMB untuk tanah ulayat yang tidak bersertifikat sama dengan proses/prosedur tanah bersertifikat.

Berdasarkan hasil penelitian lapangan ternyata persyaratan administrasi *bukti pemilikan hak atas tanah yang dilegalisir oleh instansi yang berwenang atau memperlihatkan aslinya*, yaitu sertifikat hak kepemilikan tanah tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat kaum adat pemilik tanah ulayat, karena masyarakat adat tidak mempunyai sertifikat kepemilikan tanah ulayat. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan membuat suatu kebijakan dengan “*izin pakai*” dari “*mamak kepala waris*” sebagai bukti kepemilikan tanah ula-



yat, sehingga persyaratan bukti kepemilikan tanah ulayat dapat dipenuhi dan permohonan dapat diproses.

Persyaratan teknis yang harus dipenuhi sama dengan perizinan bagi tanah yang bersertifikat, lama waktu proses perizinan dan ketentuan besarnya biaya sesuai dengan ketentuan yang ada, perlakuan yang sama terhadap tanah yang bukan milik ulayat ataupun tanah yang milik ulayat. Diantaranya gambar rencana bangunan, denah, gambar Konstruksi, perhitungan konstruksi yang dibuat oleh konsultan dan ditandatangani oleh perencana.

Analisis dari kondisi di lapangan adanya peran lembaga adat yaitu mamak kepala waris untuk menerbitkan izin pakai sebagai pengganti sertifikat untuk persyaratan pengu-rusan IMB. Manfaat izin pakai sebagai pengganti sertifikat hak kepemilikan tanah ulayat hanya sebagian kecil masyarakat kaum adat yang memahami dan menggunakannya. Kondisi ini dapat dilihat di Kecamatan Kuranji terdapatnya banyak bangunan yang berdiri diatas tanah ulayat tanpa IMB, dan laporan realisasi perizinan dari kecamatan kepada Dinas Tata Ruang Tata Bangunan setiap tahun, pengurusan IMB pada tanah ulayat dengan izin pakai dalam satu tahun sedikit sekali bahkan kadang kala dalam satu tahun tidak ada masyarakat adat yang mengurus IMB.

Hal yang menyebabkan masyarakat adat masih mendirikan bangunan tanpa IMB diatas tanah ulayat adalah pertama masyarakat adat belum mamahami manfaat IMB terhadap penataan ruang kota, yang kedua adalah mekanisme perizinan termasuk biaya yang mahal bagi masyarakat adat, bagi mereka dana tersebut dapat digunakan untuk membeli bahan bangunan, ketiga kehidupan adat yang melekat dalam diri masyarakat adat dimana mereka pemilik tanah ulayat secara turun temurun dapat membangun sesuai keinginan mereka sendiri.

### 5.3 Aspek Legalitas

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diterbitkan dengan menggunakan izin pakai diatas tanah ulayat adalah sah (legal) karena telah mendapat izin terlebih dahulu dari pejabat yang ditunjuk sesuai dengan Peraturan Daerah No.6 tahun 1990 tentang tata bangunan,

Menurut Dinas Tata Ruang Tata Bangunan secara administrasi izin pakai dapat dinyatakan legal sebagai persyaratan, karena izin pakai dapat dikategorikan bukti kepemilikan tanah ulayat oleh kaum adat. Mamak Kepala Waris mempunyai wewenang secara hukum adat. Keberadaan hukum adat dan masyarakat adat diakui oleh negara. Sampai saat ini belum ada legalitas atas keabsahan izin pakai sebagai persyaratan perizinan, untuk menetapkan izin pakai sebagai suatu persyaratan yang legal perlu adanya keterlibatan Penghulu dan lembaga adat seperti Kerapatan Adat Nagari seperti halnya alas hak untuk pensertifikatan tanah ulayat, sehingga keabsahan dan kejelasan kepemilikan tanah ulayat dapat diterima.

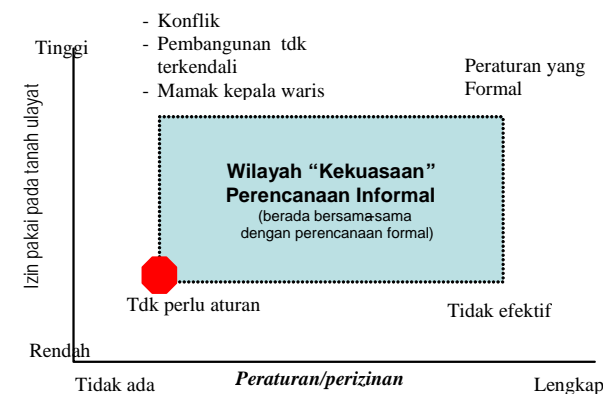
Berpedoman kepada tupoksi Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan, dengan diterbitkannya IMB atas tanah ulayat yang tidak bersertifikat adalah sah dan dapat dipertanggung jawabkan, karena Dinas Tata Ruang Tata Bangunan tidak menerbitkan status hak kepemilikan tanah yang merupakan wewenang Badan Pertanahan Nasional. Keterangan tersebut tercantum didalam SK IMB yang diterbitkan. Kebijakan tersebut diambil oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan menyesuaikan dengan kondisi alam Minangkabau yang dominan tanah ulayat dan kebutuhan rencana tata ruang kota, tetapi aturan pelaksana itu tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan aturan yang ada.

Dari analisis legalitas ini perlu adanya suatu kajian lanjutan terhadap izin pakai dalam proses perizinan pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat, apakah izin pakai akan

dilegalkan atau tidak disesuaikan dengan kebutuhan atau kondisi yang ada, sehingga izin pakai dapat efektif untuk pengendalian pembangunan fisik kota.

Berdasarkan pendapat Briassoulis dalam Setyono (2004) tentang efektifitas penanganan masalah dalam perencanaan informal lebih baik dibandingkan perencanaan formal. Perencanaan formal terikat dengan aturan-aturan bersifat kaku, untuk mengadakan perubahan-perubahan butuh waktu dan prosedur yang lama, sedangkan perencanaan informal dapat menyesuaikan dengan kebutuhan atau kondisi yang ada, lebih fleksibel dan tidak perlu harus melalui aturan atau prosedur yang lama.

Izin pakai untuk penyelesaian masalah perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat belum efektif, tetapi untuk melegalkan izin pakai sebagai aturan yang sah tergantung kondisi dan sesuai kebutuhan Kota Padang. Izin pakai dilegalkan bagaimana dengan sertifikat status hak kepemilikan yang seharusnya dimiliki tanah ulayat untuk persyaratan. Bisa jadi sertifikat kepemilikan tanah diabaikan, sedangkan penerbitan sertifikat adalah wewenang Badan Pertanahan Nasional. Tipologi izin pakai sesuai keadaan yang ada saat ini dapat dilihat pada gambar 5.2 dibawah ini:



Sumber: Setyono, 2004

**GAMBAR 5.2**  
**KEDUDUKAN IZIN PAKAI SEBAGAI RENCANA INFORMAL**

Dari grafik diatas dapat dilihat kondisi izin pakai saat ini sebagai persyaratan IMB tidak banyak masyarakat kaum adat yang memanfaatkannya, dan aturan yang mengatur perizinan (IMB) bagi tanah ulayat memang belum ada. Kondisi kebijakan izin pakai yang ilegal dalam prosedur legal saat ini bukan tidak mungkin akan menimbulkan konflik di kemudian hari, seperti konflik interen dalam kaum izin yang diberikan tidak ada batas waktunya, bagi anggota kaum yang telah mendirikan bangunan diatas tanah ulayat tentu tidak akan mau pindah begitu saja dari rumah yang telah dibangun dan ditempati selama bertahun-tahun. Konflik lain yang mungkin akan terjadi adalah jika suatu saat akan dilakukan pensertifikatan tanah ulayat, kemungkinan batas-batas atau luas tanah ulayat ternyata tidak sesuai dengan pengukuran yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sedangkan di atas tanah tersebut telah berdiri bangunan dengan IMB yang sah, dan penerbitan IMB oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan tidak ada koordinasi kerja dengan Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan izin pakai dapat merealisasikan tupoksi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan, tetapi berpotensi terhadap kemungkinan konflik dimasa yang akan datang, karena itu perlu kajian lebih lanjut yang mendalam dan menyeluruh dengan tetap menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat adat Minangkabau dan perlu adanya koordinasi dengan instansi terkait lainnya. Jika izin pakai dilegalkan telah dipertimbangkan dengan segala kelemahan dan potensi yang ada.

#### **5.4 Hubungan antar Lembaga**

Kebijakan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan dalam izin pakai sebagai persyaratan perizinan IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat melibatkan peran lembaga non pemerintah yaitu mamak kepala waris dengan membuat surat keterangan "izin pakai", terpenuhinya persyaratan perizinan, sehingga proses formal dapat dilaksanakan untuk mencapai tujuan yaitu terbitnya SK IMB.

Sejalan dengan pendapat Nurmandi (2006) perkembangan pembangunan dan banyaknya permasalahan-permasalahan pembangunan kota, membuat pemerintah harus melibatkan peran lembaga non pemerintah dan swasta dalam menyelesaikan masalah-masalah pembangunan. Pemerintah tidak dapat berjalan sendiri untuk memikirkan dan membuat suatu solusinya.

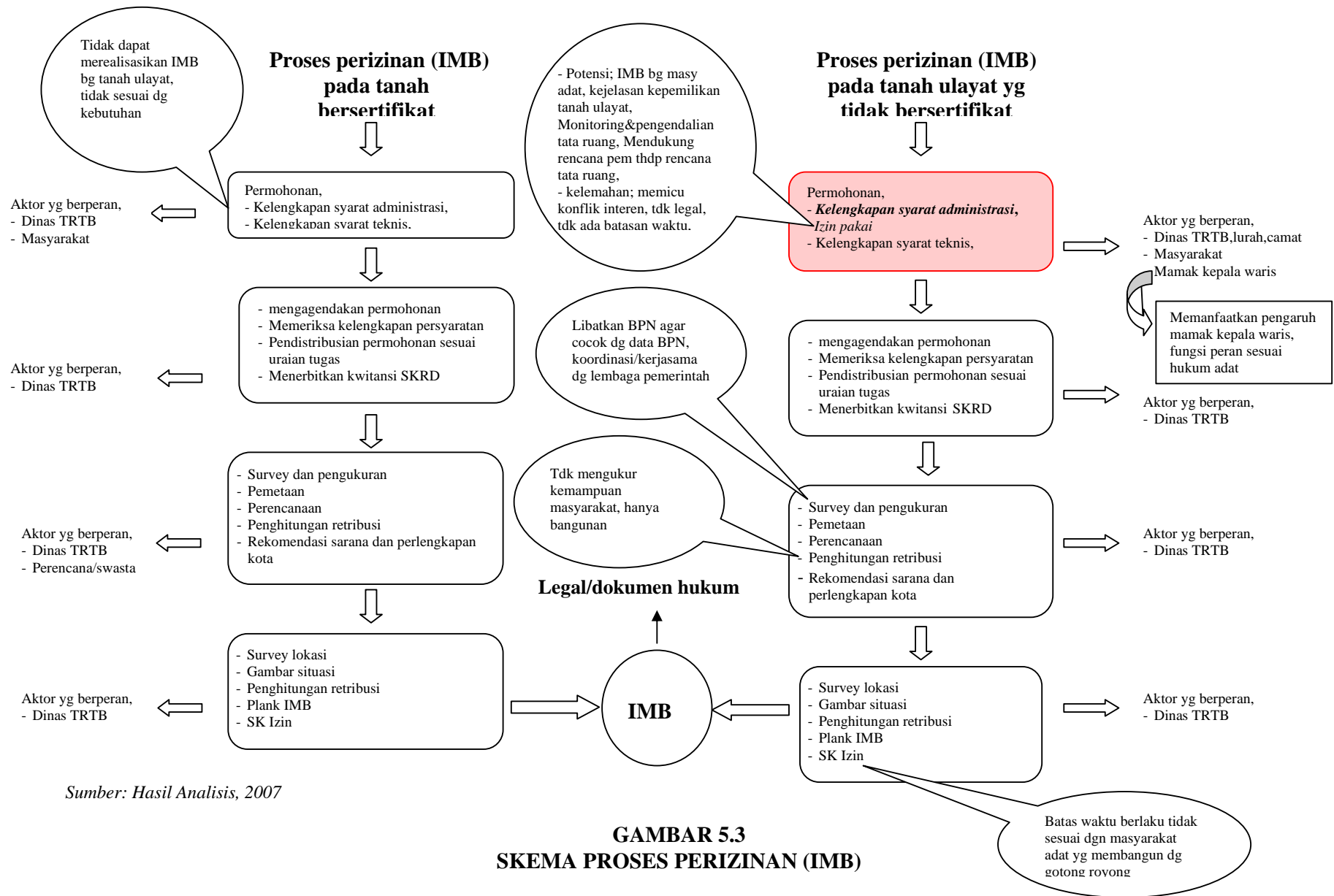
Keberadaan *izin pakai* sebagai persyaratan bukti kepemilikan tanah ulayat dalam proses perizinan menggambarkan suatu hubungan kerjasama atau koordinasi antara lembaga pemerintah dan lembaga adat dalam suatu proses perizinan. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan melakukan pendekatan pemerintahan dalam bentuk pendekatan manajerial untuk proses perizinan (IMB) pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Pendekatan manajerial cenderung mengabaikan struktur formalitas aturan yang ada dan lebih berorientasi kepada fungsi dan peran lembaga. Dinas Tata Ruang Tata Bangunan mengabaikan persyaratan formal yang ada yaitu sertifikat kepemilikan tanah, namun lebih berorientasi kepada fungsi dan peran lembaga pemerintah dan lembaga adat, karena masyarakat Minangkabau dalam realita kehidupan yang ada saat ini masih menjalani kehidupan adat. Kerjasama Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan mamak kepala waris adalah cermin kehidupan di Minangkabau yaitu "*tungku tigo sajarangan, tali tigo sapilin*" (tiga kaki tungku untuk memasak baru bisa dipakai, tiga tali yang dijalin jadi satu akan jadi kuat) artinya dalam pelaksanaan pemerintahan atau pembangunan di Minangkabau (Kota Padang) terjadi koordinasi tiga unsur yaitu ninik mamak (lembaga adat), cerdik pandai (institusi, ilmuwan, pemerintahan) dan Alim Ulama (lembaga agama).

Aturan formal proses perizinan (IMB) yang dibuat oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan yang tidak melibatkan lembaga non pemerintah dalam melaksanakan tupoksi dan kewenangannya tidak dapat dilaksanakan di tengah masyarakat adat, aturan formal

berorientasi kepada hasil atau tujuan yang akan dicapai yaitu terbitnya IMB, tetapi tidak mempertimbangkan proses yang dibuat apakah dapat dilalui oleh masyarakat (Setyono, 2004). Berkembangnya suatu informalitas untuk mencapai tujuan, dalam hal perizinan pada tanah ulayat karena tidak sesuai nya peraturan yang ditetapkan dengan kebutuhan suatu daerah. Sangat kaku, karena sangat tergantung dengan aturan induk, sehingga dalam pelaksanaan banyak terjadi kendala atau permasalahan.

Pendekatan manajerial yang dilakukan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan sebenarnya sesuai dengan ketentuan otonomi daerah, yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan aturan yang berlaku. Koordinasi yang dilakukan seharusnya tidak hanya antara Dinas TRTB dengan masyarakat hukum adat di tanah ulayat yang tidak bersertifikat aja, tetapi juga koordinasi dengan instansi lainnya, sampai saat ini belum ada kerjasama atau koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional dalam hal perizinan (IMB). Kerjasama atau koordinasi dapat berupa keberadaan tanah ulayat dan data-data nya yang lebih akurat yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Sehingga untuk penerbitan IMB bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat dapat di lihat pada data yang ada di Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai Sistem Informasi atau peta pemetaan tanah yang sudah menggunakan teknologi komputerisasi.

Skema hubungan kerjasama lembaga pemerintah (Dinas tata ruang tata bangunan) dengan lembaga non pemerintah (mamak kepala waris) dalam hal perizinan dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat dapat dilihat pada gambar 5.3 di bawah ini:



**GAMBAR 5.3**  
**SKEMA PROSES PERIZINAN (IMB)**

## 5.5 Sintesis Temuan Penelitian

Berdasarkan penelitian masalah IMB dengan menggunakan izin pakai di atas Tanah Ulayat dengan menganalisis variabel-variabel fungsi dan wewenang aktor lembaga formal dan informal, proses perizinan dan legalitasnya, serta koordinasi lembaga formal dan informal, maka temuan penelitian adalah sebagai berikut :

### 1. Fungsi dan peran aktor, lembaga formal dan informal

- Fungsi dan kewenangan Dinas Tata Ruang Tata Bangunan adanya kebijakan izin pakai bagi tanah ulayat.
- Fungsi dan peran mamak kepala waris terhadap pengelolaan dan izin pemakaian tanah ulayat bagi kaum yang merupakan hukum adat (informal) yang digunakan untuk persyaratan dalam proses perizinan (IMB) pada tanah ulayat yang tidak bersertifikat.
- Masih kurangnya pemahaman masyarakat akan manfaat IMB.
- Belum konsistennya penegakan aturan terhadap perizinan (IMB) sebagai monitoring terhadap rencana tata ruang kota.

### 2. Proses/prosedur perizinan (IMB)

- Persyaratan administrasi yang tidak dimiliki masyarakat adat yaitu sertifikat kepemilikan tanah ulayat sebagai persyaratan IMB digantikan oleh surat keterangan izin pakai yang dibuat oleh mamak kepala waris, proses dan prosedur IMB untuk tanah ulayat yang tidak bersertifikat sama dengan tanah yang bersertifikat.
- Belum adanya data tentang tanah ulayat, baik data statistik maupun data dalam bentuk peta.



- Belum adanya buku petunjuk pengurusan IMB yang dapat di pedomani kelurahan, dan kecamatan, serta masyarakat yang dapat di baca atau dipelajari secara transparan.

3. Legalitas IMB dengan izin pakai.

- Belum adanya aturan khusus yang mengatur tentang tanah ulayat (Peraturan Daerah)
- Belum adanya legalitas terhadap izin pakai, hanya berupa kebijakan dari Dinas Tata Ruang Tata Bangunan.

4. Koordinasi antara lembaga formal dan lembaga informal dalam perizinan dengan izin pakai pada tanah ulayat.

- Belum adanya koordinasi dalam hal data dan informasi yang di butuhkan untuk proses perizinan (IMB) dengan menggunakan izin pakai pada tanah ulayat.
- Adanya koordinasi antara Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan Mamak Kepala Waris dalam bentuk surat keterangan izin pakai yang diketahui oleh Lurah dan Camat setempat.
- Adanya koordinasi dengan Kelurahan dan Kecamatan dalam bentuk pelimpahan wewenang dalam penerbitan IMB, yang bertujuan memudahkan pengurusan IMB bagi masyarakat.

## **BAB VI PENUTUP**

### **6.1 Kesimpulan**

Kebijakan *izin pakai* yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dalam hal perizinan (IMB) bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat menggambarkan adanya kerjasama antara lembaga pemerintahan (formal) dengan lembaga non pemerintahan (informal) dalam masalah perizinan pada tanah ulayat. Hubungan kerjasama yang terjadi merupakan suatu manajemen pemerintahan dengan pendekatan manajerial yang berorientasi kepada fungsi dan peran mamak kepala waris untuk membuat surat keterangan izin pakai sebagai persyaratan perizinan tanah ulayat karena tidak adanya sertifikat. Adanya peran kelembagaan informal (mamak kepala waris) dalam pengendalian pembangunan. Kerjasama kelembagaan menjadikan fungsi dan wewenang Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dalam pengendalian pembangunan fisik sesuai rencana tata ruang kota dapat dilaksanakan. Keberadaan izin pakai yang bersifat informal menjadi solusi terhadap kelancaran proses formal perizinan bagi tanah ulayat yang tidak bersertifikat.

Kenyataannya *izin pakai* tersebut belum efektif dalam mengendalikan pembangunan diatas tanah ulayat. Bangunan tanpa IMB masih banyak didirikan di atas tanah ulayat. Masyarakat adat masih belum berkemauan mengurus IMB untuk membangun diatas tanah ulayat mereka, penyebabnya adalah pertama mekanisme perizinan dan biaya yang cukup mahal, penyebab kedua adalah jiwa dan kehidupan adat yang kuat dalam diri masyarakat kaum adat di Minangkabau bahwa tanah ulayat adalah milik kaum yang dimiliki secara turun temurun.

## 6.2 Rekomendasi

Berdasarkan temuan dan kesimpulan penelitian dapat direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Perlu adanya aturan proses perizinan (IMB) yang berbeda bagi tanah yang bersertifikat dengan tanah ulayat yang tidak bersertifikat. Berarti ada dua mekanisme perizinan berdasarkan kepada status kepemilikan tanah. Kedua aturan ini tercantum secara jelas pada proses dan prosedur yang harus dilalui oleh masyarakat, sehingga izin pakai dapat berfungsi efektif dalam pengendalian perizinan pada tanah ulayat.
2. Izin pakai seharusnya melibatkan peran penghulu dan lembaga adat (KAN) sehingga kegunaan *izin pakai* dapat dilanjutkan menjadi *alas hak* untuk proses pensertifikatan. Perlu adanya koordinasi atau kerjasama dengan pendekatan Manajerial yang berorientasi kepada fungsi dan peran lembaga, antara Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dengan Badan Pertanahan Nasional dalam hal keberadaan tanah ulayat. Tanah ulayat yang menggunakan izin pakai dapat dilanjutkan dengan proses pensertifikatan dalam batasan waktu yang ditentukan. Pengendalian tata ruang terlaksana dan pensertifikatan juga dapat dilaksanakan.

**Alas Hak** adalah Surat Keterangan bukti kepemilikan tanah ulayat oleh masyarakat kaum adat, yang dibuat mamak kepala waris, diketahui waris yang ada berdasarkan kepada ranji/silsilah, Penghulu, Lembaga Adat (KAN), Lurah dan Camat setempat. Tanah ulayat yang akan disertifikatkan terlebih dahulu mempunyai Alas Hak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal*, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria*, Andalas University Press Padang
- Anwar,C*, 1997, *Hukum Adat Indonesia Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, Rineka Cipta Jakarta.
- BNP.go.id*, 2003, Kepres No. 34 tahun 2003 *Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan*.
- BNP.go.id*, 2004, *Peraturan Pemerintah RI No. 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah*.
- BNP.go.id*, 2006, tentang BPN
- Burhan, B, Salim, M*, (ed)1972, *Tanah Ulayat Dalam Pembangunan*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Andalas Padang
- Colombijn Freek*, 1994, *Patches of Padang - The Historyof Indonesian Town in The Twentieth Century and The Use of Urban Space, Research School CNWS Leiden, Netherlands*.
- Edy, BR*, 2006, *Hak-hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Gulo,W*, 2006, *Metodologi Penelitian*, Grasindo, Jakarta.
- J. Cohen Bruce*, 1992, *Sosiologi*, Rineka Cipta Jakarta
- L. Taylor John and William David G*, *Urban Planning Practise in Developing Countries*, Pergamon Press.
- LIPI*, 2005, *Government and Public*, Lipi Press Jakarta.
- Moleong*, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nurmandi, A*, 2006, *Manajemen Perkotaan*, Sinergi Publishing, Jogjakarta.
- Pemko Padang*, 2004, *Sk Wako No.06 tahun 2004, tentang Pemberian IMB oleh Camat dan Lurah*, Bagian Hukum Kota Padang.
- Pemko Padang*, 1996, *Perda No.6 tahun 1996 tentang Tata Bangunan*, Bagian Hukum Kota Padang.

- Pemko Padang, 1996, Perda No.6 tahun 1996 tentang Perubahan kedua Perda No.7 tahun 1978 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (Advis planning),***Bagian Hukum Kota Padang
- Pemko Padang, 2000, Perda No.4 tahun 2000 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan,*** Bagian Hukum Kota Padang.
- S.W Sumardjono Maria, 2006, Kebijakan Pertanahan, antara regulasi dan implementasi,*** Kompas Jakarta.
- Santoso,U, 2005, Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah,*** Prenada Media, Jakarta.
- Sabari Yunus. H, 2005, Manajemen Kota,*** Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Salindeho John, 1993, Masalah Tanah Dalam Pembangunan,*** Sinar Grafika Jakarta.
- Setyono,J 2004, Perencanaan Informal dalam Proses Pengendalian Pembangunan di kota besar di Indonesia.***
- Sihombing, B.F, 2005, Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia,*** Gunung Agung Jakarta
- Sinuligga Budi, 2005, Pembangunan Kota Tinjauan Regional dan Lokal,*** Pustaka Sinar Harapan Jakarta
- Soepomo, 1994, Bab-bab tentang Hukum Adat,*** Pradnya Paramita, Jakarta.
- Syahmunir, AM, 2006, Pemerintah Nagari dan Tanah Ulayat,*** Andalas University Press, Padang.
- Tarigan, R, 2005, Perencanaan Pembangunan Wilayah,*** Bumi Aksara, Jakarta.
- Thalib, S, 1985, Hubungan Tanah Adat dengan hukum Agraria,*** Bina Aksara, Padang.
- Tjokrowinoto Moeljarto, 1996, Pembangunan Dilaema dan Tantangan,*** Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah***
- Warman, K, 2006, Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik – Penyimpangan Konversi Hak Tanah di Sumatera Barat,*** Andalas University Press, Padang.